

분단국가의 사회문화법제 연구

남북방송교류의 법제화 방안 연구

이준섭



분단국가의 사회문화법제 연구

남북방송교류의 법제화 방안 연구

A Study on the legislation of inter-Korean broadcasting
interchange

연구책임자 : 이준섭(아주대학교 법학전문대학원 교수)
Yi, Junseob

2018. 9. 28.

연 구 진

연구책임 이준섭 아주대학교 법학전문대학원 교수

심의회원 강문수 선임연구위원

김현희 연구위원

문홍안 건국대학교 교수

요 약 문

I. 배경 및 목적

▶ 배 경

- 최근의 남북관계가 긴장완화를 넘어 평화정착과 분단극복의 차원으로 급속도로 변화하고 있는 상황을 맞고 있음.
- 평화정착단계의 공고화 혹은 통일의 준비과정으로서 남북한주민의 상호 방송시청을 허용하고 다양한 분야에서의 방송협력과 교류는 분단으로부터 발생하는 민족적, 문화적 이질화를 극복하고 동질성을 회복하기 위한 중요한 과정임에도 불구하고 현재의 남북한 사이의 방송개방과 교류는 매우 저조한 상황임.
- 기존의 남북간 방송개방 및 교류정책은 처음에 낮은 단계의 접촉부터 시작하여 최종 단계인 방송개방과 특파원교환을 목표로 한다는 것이었지만 남북관계의 상황에 따라 중단되는 등 단계적 방송교류정책 추진은 전혀 성과를 이루지 못했음.
- 동서독은 처음부터 방송개방을 단행함으로써 그밖의 방송교류로 확대하여 동독의 서독방송개방 15년만에 그리고 광범한 문화협정에 의한 교류확대이후 만 3년만에 동서독 국민의 정신적, 문화적 통합에 힘입어 통일을 이루었음.
- 현재의 국제정치적, 남북관계의 상황이 독일통일전 5년전 상황과 유사한 측면이 있으므로 방송개방의 필요성을 제기할 수 있는 적절한 시기라고 판단됨.
- 북한 김정은 체제이후 경제 및 사회체제의 변화가 두드러지고 체제에 대한 자신감을 기초로 방송교류에 호응할 가능성이 있다는 점을 주목할 필요가 있음. 최근 3차 남북정상회담시 북한의 방송매체는 남측방문단의 활동내역을 거의 실시간으로 보도

하는 등 북한내의 방송 및 통신이 남북관계를 대하는 태도와 정책이 획기적으로 달라진 모습을 보여준 바 있음.

- 또한 남북한 TV방송의 경우 전파의 송신방식차이를 이유로 들어 방송개방의 곤란성을 주장하는 것에 대하여 현재 북한내 휴대폰 보급이나 인터넷확산이 급속도로 이루어지고 있고 현실적으로 더 이상 남북한방송개방을 미루는 것은 시대적 흐름에 맞지 않는다는 당위성을 배경으로 함.

▶ 목적

- 지금까지의 방송교류정책이 낮은 단계의 방송교류에 머물다 아무런 진전이 없는 것에 대한 반성으로부터 시작하여 직접 방송교류의 핵심인 방송개방의 실현을 목적으로 함.
- 향후의 방송교류정책은 정치적, 시대적, 방송기술여건의 성숙되었다는 점을 전제로 남북한 방송개방과 기자교류를 직접 논의하고 남북한간 이에 대한 합의를 도출하기 위한 전제적 준비사항을 논급하는 것임.
- 방송개방과 기자교류의 문제에서 북한의 태도변화가 가장 중요하지만 우리의 북한 방송 시청취에 대한 태도도 달라져야 하며 국가보안법등 법적 제약요소를 상호 방송개방에 맞도록 개선하는 것을 목적으로 함.
- 특히 대한민국 국민의 북한방송의 시청취는 북한 측에 대한 우리의 의지를 표시하는 것에 불과한 의미를 갖지만, 북한주민이 남한 방송을 시청취하는 것은 통일에 이르게 하는 요인이 된다는 인식을 하는 것이 중요함. 독일통일에서 무엇이 가장 중요한 영향을 끼쳤는지에 대한 질문에 동독주민들의 한결같은 대답은 서독TV방송의 시청이었음. 방송개방이 이루어진지 15년만에 그리고 광범한 형태의 완전한 방송교류를 시작하지 4년만에 독일통일을 이루었던 경험에서 방송이 동서독 국민들의 마음에 가장 결정적인 영향을 끼쳤다는 사실을 인식한다면 남북방송의 상호개방은 통일과정 준비의 필요조건임.

II. 주요 내용

▶ TV방송개방이 독일통일에 미친 영향

- TV방송이 이끈 독일통일
 - 독일통일은 “TV에 의한 독일통일”이라고 표현될 만큼 동서독 방송개방은 간접적으로는 십수년에 걸쳐 동서독국민의 정신적, 문화적, 민족적 통합에 기여함으로써, 그리고 직접적으로는 서독방송이 1989-1990년 사이 동독주민의 통일운동을 자극하고 전파하고 인도함으로써 통일을 이끌었다는 것이 일반적인 평가임.
- 서독정부의 방송교류 전략과 실행
 - 서독정부는 1970년대초부터 브란트의 신동방정책을 기초로 통일정책의 일환으로 동서독간의 민족적, 문화적 이질화과 체제간극의 심화를 극복할 수 있는 효과적인 방법으로 동서독간 방송개방임을 인식함.
 - 서독정부는 독일민족의 문화적·정신적통합이란 명분을 내걸고 이를 위한 장기적이고 명확한 목표를 설정하고 실천함. 특히 1980년대에 들어 CDU정부는 SPD정부의 정책을 이어받아 ‘독일민족의 정신적, 문화적 공동체’를 향한 행보를 적극적으로 실행함. 이에 동독이 적극적으로 호응하였음.
 - 동독정부는 1960년대 말까지 서독TV방송시청을 금지하거나 전파수신을 방해하는 방식으로 방송개방에 부정적이었으나 서독의 신동방정책의 호응차원, 그리고 서독방송의 시청취를 규제할 수 없는 현실 및 법적근거의 부재 등의 원인으로 1973년 완전히 개방하는 조치를 단행함.
 - 1974년에는 동서독 관계사의 신기원으로 평가되는 기자(특파원)파견이 시작되었다. 독일 제1, 2의 공영방송인 ARD와 ZDF의 특파원이 동독수도인 베를린에 주재하여 활동을 하게 됨으로써 명실공히 서독정부가 꾀하는 방송교류의 필요조건을 완성함.

- 동서독간 방송교류는 1983-84년에 이르러 호네커 동독서기장의 서독방문 논의를 계기로 서독이 동독에 수십억마르크의 차관을 제공함으로써 더욱 활성화되었음.
- 1986년 동서독정부간 문화협정은 방송교류등 문화전반의 교류협력에 대한 제도화 이기도 하고 동독이 되돌아올 수 없는 강을 건너는 뺨기의 역할을 하였음. 이 문화협정은 방송교류가 포함된 문화 및 예술분야의 전방위에 걸치는 포괄적 교류협정이다. 독일민족의 동질성, 문화적 동질성의 추구를 제도화한 것으로서 방송교류의 완성을 위한 충분조건을 완성함.
- 또한 문화협정을 기반으로 하여 1987년 동서독 방송기관 및 방송사간 방송교류 및 협력에 관한 협약이 체결됨. 이를 통해 실제로 방송사간의 방송교류 및 협력이 더욱 광범하고 적극적으로 실행되었음.
- 동독주민의 의식조사결과를 토대로 한 방송교류 전략
 - 서독정부는 언론학자들로 하여금 동독인들이 서독TV를 시청할 수 있게 된 이후 동독인들에게 어떠한 변화가 있었는지를 연구 조사하도록 함. 동독인들의 의식 변화에 대한 파악을 토대로 통일지향적인 동독의 방송을 포함하는 문화개방정책을 수립함.
 - 1985년경 언론연구기관인 GIF가 탈동독 이주민들을 상대로 의식조사한 결과, 동독 주민들이 서독의 정치, 사회경제생활을 간접 경험함으로써 정신적, 문화적 통합을 이루었다고 판단하고 더욱 적극적이고 대담한 방송교류정책을 시행함.

▶ 동서독의 방송교류 관련 법적 환경

- 동서독의 법적 환경
 - 서독법상으로는 방송개방을 저해하거나 기자교류를 막는 아무런 법적 근거가 없었고 실제로 모두 서독헌법상 자유권적 기본권의 실현영역으로서 특별히 법적 환경을 언급할 만한 가치가 없음.

- 동독은 헌법상의 표현의 자유 및 정보의 자유와 같은 기본권의 실현차원에서 국내 법으로 방송개방을 방해할 법적근거를 찾지 못하였음. 그 결과 서독방송의 시청취를 금지하거나 규제할 법제도가 존재하지 않음.
 - 동독에서의 기자교류의 경우 1973년에 이미 “외국의 언론기관 및 특파원의 독일인 민민주주의공화국내에서의 활동에 관한 명령”등 외국특파원의 활동과 지원을 위한 법규가 제정되어 시행됨으로써 폭넓은 언론교류의 제도적 근거를 마련한 바 있음.
 - 다만 외국특파원의 정보왜곡 혹은 사실과 다른 보도등에 대해서는 해당 법규에서 정정보도나 시정조치를 취할 수 있도록 하는 규정을 두고 있었으며, 국가의 이익을 해하거나 국가의 안전을 해하는 범죄를 저지르는 경우 등에 관하여는 형법상의 반국가이익의 죄 혹은 반국가범죄 등으로 규율되도록 함.
- 동서독간 교류활성화를 위한 협정 및 협약
- 1986년 동서독은 이미 방송개방이 이룬 터임에도 이에 더하여 문화, 예술(주로 미술), 교육 및 학문, 방송교류 분야 및 기타 이와 관련된 영역에서 상호 협력을 추구하고 장려하기 위한 소위 문화협정을 체결함.
 - 상호협력은 이 분야 관련 관할기관, 행정기관, 공공기관과 만일 당사국내부의 법규의 기준 및 관습에 따라 허용되는 경우에는 민간기관, 단체 및 문화 분야에서 활동하는 개인들 사이에 이루어지도록 함.
 - 또한 1986년의 문화협정을 기초로 방송교류분야의 구체적 실행을 위해 동서독의 방송관련 기관 및 방송사간에는 실무협약이 체결된 바 있음.
- 동서독의 방송교류관련 법제도에 대한 평가
- 동독에서 서독TV의 자유로운 시청을 막을 법제도적 근거가 없었고, 서독특파원을 포함하는 외국의 특파원활동을 보장하는 법적근거(명령)를 갖고 있었기 때문에 동독주민들의 서독TV 자유시청과 서독특파원의 자유로운 정보전달활동에 의해 분단된 동서독 주민 간 정신적 간극이나 체제의 상이함을 해소할 수 있었음.

KLRI

- 이러한 간극과 차이의 극복은 통일이 가까웠을 때 동독인들이 체제선택의 두려움이 나 고민을 줄일 수 있었고 통일의 시기가 왔을때에는 즉각 판단과 실행하는데 기여하였고 결과적으로 이것이 독일통일의 결정적기초가 되었음.

▶ 동독인의 서독방송의 시청취 현황과 영향

○ 동독인의 서독TV방송 시청취 현황

- 1985년경 동독인들이 서독TV방송으로부터 어떤 영향을 얼마나 받았는지에 관한 의식조사에서 놀라운 결과가 나왔음.
- 동독인들은 대중미디어매체 중에서 압도적으로 TV방송에 의존하고 있으며 그중에서 동독인들은 그들의 동독TV 방송을 제쳐놓고 82%의 시청자가 매일 서독TV를 시청하고 있을 정도이었음.
- 동독인들은 동독TV에 대해서는 신뢰를 보내는 비율(25%)에 비해 서독TV의 방송내용을 신뢰한다고 답한 비율이 80%달할 정도이었음. 동독주민들이 가장 신뢰하는 방송은 서독공영방송의 저녁8시뉴스나 나 시사프로그램이었을 정도임.
- 동독주민들이 정치, 경제, 사회, 국제정세 등에 관한 정보를 서독방송으로부터 취득하며 동독인들의 가치기준으로 자리 잡았음.

○ 서독TV방송이 동독인에 미친 영향

- 서독방송의 시청취로부터 동서독간의 문화적 이질화와 체제의 차이를 극복하게 하는 주된 요인이 되었고, 통일의 기회가 다가왔을 때에는 동독인들의 통일운동 혹은 체제선택을 함에 있어 가치기준으로 작용함.

▶ 우리나라 방송개방 등 방송교류의 현황과 문제점

○ 방송교류의 현황

- 남북한간 2000년 초부터 방송교류의 초기국면이 시작되었으나 정치적환경의 변화에 따라 18년이 지난 현재 아무런 진전이 없었음. 그 이유는 대체로 특히 방송교류의 최종단계이자 핵심인 방송개방과 기자교류에 대하여 지나치게 소극적인 자세로 일관한 점, 정부가 장기적이고 명확한 방송교류의 계획과 목표를 가지고 있지 못한 점, 남북한 간의 긴장국면 지속, 그리고 특히 우리 측의 법제도적 제약 등으로 요약될 수 있음.

▶ 방송개방 관련 법제도의 현황과 문제점

○ 방송교류의 법적 근거

- 방송개방과 기자교류에 관한 법적환경은 헌법상의 자유권적 기본권 및 자유민주적 기본질서의 보호에 의한 제약, 방송법상 방송업의 규율, 그리고 남북한의 방송교류 추진을 규정하고 있는 방송통신발전기본법의 규율이 있음.

○ 현행 법체계상 방송개방과 기자교류에 대한 법적 제약

- 방송개방과 기자교류에 대한 결정적 법적 제약요소는 국가보안법의 위반가능성임. 이 법의 위반가능성으로 인하여 북한방송의 시청이 제약을 받고 정부 일정한 조건을 갖춘 경우에만 북한방송의 시청취를 허가하거나, 방북허가를 내주는 근거가 되어왔음.
- 현행 국가보안법의 해석상 남북한간 정치적 타결이나 대한민국정부의 명시적인 허가없는 북한방송의 시청취 행위나 특파원의 파견 및 활동은 그동안 헌법재판소의 심판례에 비추어보면 국가보안법의 위반행위로 처벌되더라도 위헌성이 없는 것으로 판단할 가능성이 높음.

KLRI

▶ 방송개방등 방송교류활성화를 위한 법제도적 개선방안

○ 3단계의 입법적 조치

1단계	남북한 방송교류(방송개방)에 정부간 합의 및 협정체결
	<ul style="list-style-type: none"> · 이 협정에서 양측 정부가 실행하여야 하는 사항을 목록화하여 합의, · 협정을 기초로 남북의 방송사업자간 구체적 교류협력협약을 체결
2단계	남북한 방송교류(방송개방)협정내용의 국내법 규정화
	<ul style="list-style-type: none"> · 방송법은 방송법상의 방송용어개념을 정리, 북한방송의 수신 혹은 북한방송프로그램의 송출, 방송제작협력, 방송프로그램의 상호 교환 및 방영 등을 규정화함. · 방송통신발전기본법에서는 그 남북방송교류편에서 남북방송 상호 시청취 및 기자 교류에 관한 구체적인 별도의 규정을 신설
3단계	남북한협정 및 방송법규에 기초한 방송교류행위에 대한 국가보안법의 적용예외규정 신설
	<ul style="list-style-type: none"> · 국가보안법상 일반적으로 남북한간 협정 혹은 협약을 기초로 이루어지고 관련 법률에 의해 허용된 행위에 대해서는 국가보안법의 관련규정에 대한 적용 예외규정 신설.

Ⅲ. 기대효과

▶ 정부의 통일정책 수립을 위한 기초자료 제공

- 통일부에 적극적인 방송교류를 위한 정책적 기초를 제공
- 법무부의 통일법무정책에 새로운 관념의 남북방송교류를 위한 법정책자료를 제공함.

▶ **국민과 방송업계에 통일준비과정에서 방송교류의 중요성 인식을 제고**

- 현행법상 남북방송교류의 장애요인들을 인식시키고 그 개선을 통하여 적극적인 방송교류가능성을 제시함으로써 통일준비의 일환으로서 방송의 역할과 임무인식을 심어줌.
- 국민들에게는 남북한방송의 상호개방이 상호불신을 해소하고 분단으로 인한 체제 및 문화의 이질화를 극복하며 통일과정으로 이끄는 중요한 요인이 된다는 점을 인식하게 하고, 편향된 대북관의 시정을 위한 기초를 제공함.

▶ **주제어 : 방송개방, 남북한 방송의 상호 시청취, 남북한 방송교류, 방송법, 방통통신발전기본법, 국가보안법, 동서독 방송교류, 독일통일과정에서 방송의 역할.**

Abstract

I. Backgrounds and Purposes

▶ Backgrounds

- Unification can be achieved by preparing something in each fields between the two Koreas. Among them, the most basic and essential preparation is to get the consent of the people on the national order after the unification of the two Koreas. However, the process of obtaining this consent is very difficult and is not free and not obtained in a short time. The gap, mental and cultural heterogeneity of the political economy and social system created by the prolonged division of the two Koreas requires much time and effort to overcome or assimilate. The experience of German reunification tells us that broadcasting is the means by which these differences can be overcome most effectively.
- In our case, since the beginning of the 2000s, North and South Korean broadcasting exchanges have begun, but no progress has been made at this point 18 years later. Why? We may think that this is a natural consequence of the fact that the inter-Korean tensions have not been solved. However, it comes from the absence of a perception that mutual broadcasting open is the most important cornerstone for unification.

▶ Purposes

- The purpose of this study is not to open up the North Korean regime through broadcasting or to induce its incorporation into a system of good living. On the contrary, the purpose of opening the broadcasting is to make time and opportunity for the people of North and South Korea to understand and to compare each other's political, economical and social order through watching broadcasting and to narrow the gap of difference by themselves. It is also important that North and South Koreans train themselves to look for cultural and ethnic cohesiveness while watching the North and South Korean broadcasts.
- Now, inter-Korean relations are being developed to the point where it exceeds relaxation of tension. The current situation of inter-Korean relations and circumstances of each of the two Koreas are similar in many respects to the situation of two Germany around 1985, five years before the reunification of East and West Germany. It is time to do a wide range of broadcasting exchanges including broadcasting opening as soon as possible.

II. Major Content

▶ Influence of broadcasting opening on German unification

- Long-term goals and strategies of the West German government for broadcasting exchanges

- It is a general assessment that German unification was a revolution by broadcasting'. Such a revolution by broadcasting was the product of long-term planning and strategy of the West German government. The West German government has spent a lot of time, effort and financial resources to achieve the spiritual integration of East and West people through broadcasting. East and West Germany unified in 15 years after opening the broadcasting each other and in three years after broad broadcasting exchange and cooperation.
- Influence of broadcasting opening on German unification
 - East German people who watch daily news, news documentary, current affairs programs, dramas and entertainment broadcasted on West German TV and radio have been building up the system of future living in the West for 15 years. At that time, the social market and economic order of West Germany and the social state system were already embracing the socialist system by a highly welfare system that goes beyond the socialist socialism of the East. The East Germans, who were aware of all of these situations through watching TV broadcasts, took a moment to unify and take part in civil movements, and West German TV revolutionized the irrevocable revolution by relaying, stimulating and spreading the daily situation. The East German leadership was unable or unwilling to reverse or block the minds of the East German people.

▶ Improvement of Legal System for Opening of Inter-Korean Broadcasting

- Government's breakthrough strategy and goal setting for each other's broadcasting opening
 - In order to open each other's broadcasting of the two Koreas, this study requires first of all the government to make a breakthrough transition, and to implement it with specific and clear goals and strategies.
- Three-step legislative action to overcome the barriers to national security
 - In particular, it advocates three steps to overcome obstacles to the National Security Law, which is the biggest obstacle to the opening of broadcasting.
 - The first step is to allow watching North Korean broadcastings for South Korean People and conclude an agreement between two Korean Governments on broadcasting exchanges which includes the opening of broadcasting of two Koreas. There are two possibilities. The first is to conclude a comprehensive cultural exchange agreement that includes culture, arts and education as well as the cultural agreement of East and West Germany in 1986. Second, it concluded a narrow range of broadcasting exchange agreements involving broadcasting opening and reporter exchanges. Which option could be choosed will depend on Nord Korean attitude.
 - In the second stage, the contents of the inter-Korean intergovernmental agreements should be regulated in domestic laws such as the Broadcasting Law and the Broadcasting Communication Development Basic Law.

- The final step is to overcome the obstacles of the National Security Law. In other words, an exception rule would be applied to the application of the relevant provisions of the National Security Law for the interchange act (broadcasting opening and reporter exchange activity) permitted by the inter-Korean agreement and the domestic law that accepted it.

III. Expected Effects

- ▶ Providing basic data for establishing the unification policy of the government
 - Provide a policy basis for opening and exchange of broadcasting in the Ministry of Unification.
 - Provide legal policy data for inter-Korean broadcasting exchange of new concept to Ministry of Justice's unified justice policy
- ▶ To raise public awareness of the importance of broadcasting in the process of preparing for unification
 - Under the present law, recognizing the obstacles of inter-Korean broadcasting exchange and suggesting the possibility of active broadcasting exchange through improvement, the role of broadcasting and awareness of mission are planted as part of preparations for unification.

- For the people to recognize that mutual opening of the two Koreas broadcasts is an important factor leading to the process of unification by overcoming mutual distrust, overcoming system and culture heterogeneity due to division, and providing the foundation for the revision of the hostility against North Korea.

▶ **Key Words** : Opening of Broadcasting, Mutual Watching of Inter-Korean Broadcasting, Inter-Korean Broadcasting Exchange, Broadcasting Act, Basic Act on the Development of Communication Network, National Security Law, East-West Broadcasting Exchange, Role of Broadcasting in German Reunification Process.

요 약 문	5
Abstract	15

제1장 남북한 방송교류의 의미와 필요성 / 25

제1절 남북한 방송교류의 의미	27
I. 기존논의에 있어 방송교류의 의미와 범위	27
II. 기존 방송 교류의 의미 및 범위 논의의 문제점	27
III. 남북한 방송의 상호개방이 방송교류의 본질이어야 하는 당위성	29
제2절 방송교류의 필요성	30
I. 북한의 변화와 이에 상응하는 획기적 방송개방정책의 필요성	30
II. 통일준비로서의 방송개방정책	31
제3절 동서독 방송개방이 정신적 통합에 미친 영향	32

제2장 동서독 방송교류의 경험과 영향 / 33

제1절 동서독 방송교류의 기초	35
I. 동서독방송교류의 이념적·철학적 배경	35
II. 당시 동독의 언론 및 방송의 일반적 환경	36
III. 서독정부의 방송교류를 위한 적극의지와 노력	40
제2절 동서독 방송교류를 위한 법적 환경	43
I. 동독의 방송언론에 관한 법적규율	43
II. 동서독 방송교류 촉진을 위한 법제도	49
III. 방송교류를 위한 당시 동서독의 법제도 평가	54
제3절 동서독 방송교류의 현황	56
I. 동독정부의 서독방송의 차단과 허용	56
II. 동독주민의 서독방송 시청현황	59

제4절 서독TV방송이 정신 및 체제 통합에 미친 영향	67
I. 서독TV에 대한 전체적인 인상	67
II. 동독인의 서독TV의 방송에 대한 강한 신뢰도	68
III. 서독방송과 동독방송의 경쟁: 이데올로기적 선택	69
제5절 통일과정에서의 방송의 역할(1989-1990년)	73
I. 통일과정에서의 동독TV에 대한 태도	73
II. 동독 대변혁기의 TV역할	74

제3장 남북방송교류의 현황과 문제점 / 77

제1절 남북방송교류의 현황	79
I. 1998~2003년(국민의 정부시기)	79
II. 2003~2008년(참여정부시기)	81
제2절 문제점	83
I. 방송개방에 관한 과거 정부의 시각	83
II. 장기적 목표와 전략의 부재: 독일의 경우와 비교	84
III. 구조적 한계: 제도적 틀의 부재	86

제4장 남북방송교류의 법적 환경과 개선방안 / 89

제1절 남북방송교류의 법적 환경	91
I. 헌법상의 기초	91
II. 방송법	93
III. 방송통신발전기본법	95
IV. 국가보안법	96
V. 남북방송교류 관련 협약: 남북한 방송교류협력 기본합의서	97

제2절 국가보안법에 대한 헌법재판소의 해석과 방송개방에의 적용	98
I. 현행법의 제약에 관한 문제제기	98
II. 국가보안법의 각 규정에 관한 헌법재판소의 입장	98
III. 북한방송 시청취행위 등의 국가보안법 위반성	106
제3절 남북방송교류를 위한 법제도 개선과 법제화방안	111
I. 국가보안법의 해석적용의 개선	111
II. 입법적 개선	112

제5장 결 어 / 123

참고문헌	129
------------	-----

제1장

남북한 방송교류의 의미와 필요성

제1절 남북한 방송교류의 의미

제2절 방송교류의 필요성

제3절 동서독 방송개방이 정신적 통합에 미친 영향

제1장

남북한 방송교류의 의미와 필요성

제1절 남북한 방송교류의 의미

I. 기존논의에 있어 방송교류의 의미와 범위

기존 우리의 학계 및 실무계에서 논의하는 방송교류는 남북한 제작 영상물의 상호방영 (이것도 지금까지는 북한 영상물의 남한내 방영으로 국한되었음), 제작협력, 언론인의 상호방문 및 접촉, 친교 등을 중심으로 한 것이다.

다만 정책연구의 차원에서 방송교류의 범위를 북한영상물의 상업적 허용, 방송인과 언론학자의 교류확대, 외국영상물 방영권 공동활용, 영상물아카이브 자료의 교환 및 공동활용 등으로 확대하자는 주장이 제기된 바 있다.¹⁾

II. 기존 방송 교류의미 및 범위 논의의 문제점

방송교류가 초보단계로써 일지언정 본격적으로 논의되기 시작한 것은 2000년 남북정상회담이다. 이때 정치적 제약으로 인하여 방송교류의 의미와 범위를 아래와 같이 단계별로 정의한다.²⁾

1) 이우승/박경세, 「남북방송교류 종합정책 연구, 한국방송진흥원 연구보고」 01-04, 2001.11.

2) 이우승/박경세, 상계 보고서, p.49면.

- ① 초기단계: 영상물교류
- ② 발전단계: 영상물교류, 제작지원 및 협력
- ③ 성숙단계: 영상물교류 제작지원 및 협력, 공동제작
- ④ 정착단계: 영상물교류, 제작지원 및 협력, 공동제작, 특파원교환 및 방송개방

2000년 당시 방송교류의 의미와 범위를 위와 같이 파악한 것은 당시의 남북관계의 정치적 환경과 법적제약으로 인해 설정한 현실적인 논의이었을 수 있다. 그러나 그로부터 18년이 지난 현시점에서 볼 때 그 당시의 논의나 방송교류의 실재에 있어 조금의 진전도 없었고 오히려 퇴보한 것이 현실이다. 퇴보의 원인은 역시 정치적 상황 즉 남북관계의 경색국면과 대북제재로부터 비롯된 것임을 부인할 수 없다.

그러나 이산가족상봉, 금강산관광, 개성공단 등의 비정치적교류에서 잘 드러나듯이 비정치적교류의 근본핵심에 대한 결단없이 이루어지는 약속이나 교류가 사상누각에 불과하다. 이산가족상봉은 수십년 간 진행되어온 비정치적 민간교류이지만 남북한 당국이 철저하게 극히 제한된 수의 이산가족만을 상봉시키는 소위 ‘기획교류’로 진행되어왔기 때문에 정치적 상황에 따라 자주 중단되는등 아무런 질적인 발전이 없었다.

이러한 비정치적 교류의 핵심은 어떠한 정치적 환경에서도 그 항상성을 유지할 수 있도록 하는 정치적 합의 및 결단과 법적 제도화에 있다. 동서독의 경우에는 당사자간 정치적 결단을 통해 합의한 비정치 민간교류에 관하여는 그 합의를 기초로 정부가 달라지더라도 흔들리지 않도록 법적제도화를 하였다.

남북 방송교류의 경우 그 시작으로부터 18년이 지난 지금까지 아무런 진전이 없는 이유는 본질에 접근하지 못하고 주변부를 맴돌기 때문이다. 바로 여기서 그 본질이란 남북한 방송의 상호간 개방이다.

방송교류의 본질인 방송의 상호개방, 즉 남북한의 국민들이 서로 상대방의 방송을 시청취하게 된 후에는 나머지의 방송교류는 자연스럽게 따라오는 것이다. 일단 방송의 상호

시청취를 허용하고 난 뒤에는 그것이 불가역적이어서 뒤로 되돌리는 것은 불가능에 가깝다는 것이 통일전 동서독의 경험이다.

동서독의 경우에는 우리의 단계별 방송교류계획과 정반대의 순서를 밟았다. 먼저 방송교류의 핵심과 본질인 방송의 상호개방을 완전히 실행한 후, 자연스럽게 그밖의 제작협력, 영상물 공동방영, 언론학자의 교류확대등 주변부 방송교류를 양적으로 확대하고 질적으로 고도화하였다.

Ⅲ. 남북한 방송의 상호개방이 방송교류의 본질이어야 하는 당위성

(1) 방송개방의 중요성과 시의성

앞서 수십년 간의 방송교류가 아무런 진전을 이루지 못한 원인을 핵심적인 방송개방을 도외시한 것임을 밝혔다. 따라서 그 이후 18년이 지난 현시점에서 동서독에서의 전면적인 상호시청이 허용되었던 1975년, 그리고 광범한 방송교류가 합의되었던 1986년의 상황과 비교해볼 필요가 있다.

정치적으로 당시의 동서독과 현재의 남북관계의 경색도 혹은 긴장도를 비교할 때 매우 유사하거나 현재의 남북관계의 국면이 더 낫다고 할 수도 있다. 왜냐하면 동독이 서독과의 관계를 개선하고자 하는 뚜렷한 목적으로 당시 서기장이던 호네커가 서독을 방문³⁾한 것은 동서독 국경봉괴가 있기 불과 2년 전인 1987년 9월11일이었다. 1983년 당시 동서독에는 미국과 소련의 냉전의 무대가 시작되었다. 소련이 1970년대 후반부터 동유럽에 중·단거리미사일 배치해온 것에 대응하여 미국은 1983년경 서독 등에 미사일을 배치하

3) 1981년 서독수상 슈미트가 동독을 방문한지 6년만에 서독을 답방한 것이다. 1971년 동독서기장이 된 호네커는 여러 차례 답방형태의 서독방문을 초청받았으나 당시 동서독의 관계개선을 반대했던 소련의 반대에 부딪쳐 성사되지 못하다가 소련의 고르바초프의 글라스노스트정책에 힘입어 성사되었다. 물론 동서독간의 관계개선에 대하여는 모든 주변국과 이해당사국이 반대 혹은 우려를 표시하고 있었다. 미국은 동서독 통일로 인하여 유럽의 완충지대가 없어질 것에 대한 우려, 주변국들은 통일된 강대국의 출현에 대한 우려가 그것이었다. 실제로 동서독 국경이 붕괴되었을 때 통일의 실행을 강력하게 반대했던 나라는 미국과 영국 등이었고, 통일을 처음으로 승인 또는 지지했던 국가는 러시아이며 프랑스가 뒤를 이었다.

는 등 군비경쟁을 가속화하였기 때문이다. 현재 남북관계가 사드배치와 북한의 핵 및 미사일 개발과 관련하여 초긴장국면에 이르렀다가 극적인 완화국면을 맞는 것이 매우 유사하며 그 긴장상태의 완화가 극적으로 빠르게 진행되고 있다는 점을 감안하면 동서독의 당시의 상황보다 여건이 더 낫다고 할 수 있다.

방송기술 혹은 전파기술적 측면에서 보면 현재의 남북한 방송기술 혹은 여건이 당시 동서독의 상황보다 훨씬 여건이 좋다고 판단된다. 왜냐하면 1975년 당시의 동서독에는 아직 위성방송이 확립되지 못한 상태인데다가 인터넷도 없던 시기이다. 현재는 남북한 시청자가 상호 방송을 시청하지 못하는 이유는 기술적으로는 전혀 문제없지만(특히 위성방송이나 인터넷을 통한 시청) 오로지 남북한 양 정부가 시청취를 금지하는 이유만 있을 뿐이다.

(2) 앞으로의 남북한 방송교류의 정책방향

지금까지의 주변부를 통한 접근이 비효율적이고 성과의 진전이 없었을 뿐만 아니라, 핵심인 방송개방에 이르는데 요원한 전략이라는 점을 인식하고,

앞으로는 정치적, 시대적, 방송기술여건의 성숙되었다는 점을 전제로 남북한 방송개방과 기자교류를 직접 논의하고 시급하게 남북한간 이에 대한 합의를 이끌어내야 한다.

제2절 방송교류의 필요성

I. 북한의 변화와 이에 상응하는 획기적 방송개방정책의 필요성

김정은 체제이후 경제 및 사회체제의 변화가 두드러지고 체제에 대한 자신감을 기초로 방송교류에 호응할 가능성이 있다는 점을 주목할 필요가 있다.

최근 3차 남북 정상회담시 북한의 방송매체는 남측방문단의 활동내역을 거의 실시간으로 보도하는 등 북한내의 방송 및 통신이 남북관계를 대하는 태도와 정책이 획기적으로

달라진 모습을 보여준 바 있다. 이는 북한체제에 대한 스스로의 자신감의 표현일 수도 있고 또한 남북관계개선에 대한 열망의 표현일 수도 있다.

따라서 우리는 북한방송 등 모든 방면의 변화에 상응하는 새로운 패러다임, 특히 남북 방송개방을 핵심으로 한 방송교류정책을 입안하고 실행할 적절한 시점이 되었다.

우리의 북한방송 시청취에 대한 태도도 달라져야 한다. 그동안 전파송신기술의 차이를 이유로 북한방송의 시청취가 곤란하기도 하였지만, 국가보안법등의 저촉 우려로 인하여 사실상 금지되었다고 보는 것이 옳다. 우리의 체제에 대한 우월성을 자랑하면서도 북한방송의 시청취를 금지하는 것은 쓸데없는 계몽적인 경찰국가의 폐습인 것이다. 남북방송개방이 통일준비과정으로 얼마나 중요한 것인지를 인식한다면 우리가 먼저 적극적으로 개방에 나서야 한다.

II. 통일준비로서의 방송개방정책

독일통일에서 무엇이 가장 중요한 영향을 끼쳤는지에 대한 질문에 동독주민들의 한결 같은 대답은 서독TV방송의 시청이었다.⁴⁾ 방송개방이 이루어진지 15년만에 그리고 광범한 형태의 완전한 방송교류를 시작한지 4년만에 독일통일을 이루었던 경험에서 방송이 동서독 국민들의 마음에 가장 결정적인 영향을 끼쳤다는 사실을 인식한다면 남북방송의 상호개방은 통일과정 준비의 필요조건인 셈이다.

우리에게 있어 당시 동서독 방송교류의 여건보다 유리한 여건은 북한의 제반 여건의 긍정적인 변화이다. 북한이 중국식 개방정책으로 방향을 잡은 이후 방송 및 통신의 자유화가 반드시 수반되어야 하는 상황에 있다. 실제 휴대폰의 급속한 보급, 인터넷의 상용화 등으로 젊은층을 비롯하여 북한주민들의 상당수가 이미 남한 방송에 접근하고 있는 것은 좋은 신호이다.

4) 1990년 5월 동독 Jena 거주 주민들과의 직접 면담에서 그동안의 서독TV 및 방송을 통하여 자신들의 삶에 대한 태도, 미래에 대한 꿈이 근본적으로 달라졌고 통일된 독일의 삶을 간접 경험했다고 했다.

북한내에서 이미 다양한 분야의 자유화의 진전과 인터넷 통신수단의 다양화 및 발전, 그리고 휴대폰의 급속한 보급과 인터넷의 활용은 더 이상 남한 방송의 시청이나 정보취득을 막기에는 역부족인 상황을 만들고 있다. 또한 현재 대북한 제재국면에서 유일한 통로인 중국과의 인적, 물적 교류의 확대로 인하여 중국을 통한 다양한 매체에 의한 남한방송의 시청취가 용이해진 것도 이러한 흐름을 제어하기는 어려울 것으로 예측된다.

북한은 이러한 현실을 수용하여 방송개방을 향한 획기적인 양성화 정책으로 변경할 가능성도 있다.

제3절 동서독 방송개방이 정신적 통합에 미친 영향

1974년의 동독인들이 서독방송을 시청취할 수 있게 된 이후 민족적, 문화적 동질성을 인식하고 공유함.

동독인들은 서독의 일상을 매일 접함으로써 서독과 동독의 각 체제(정치체제, 사회 및 경제체제)에 대한 끊임없는 비교(긍정, 부정, 비평등)를 통해 꾸준히 자신들 미래 및 후속 세대의 체제선택을 추구함.

서독인들은 동독방송의 시청을 통해 동독민의 사회주의생활양식을 이해하였고 통일후 사회주의체제를 모두 포섭할 수 있는 사회적 시장경제질서 및 사회국가체제 구축을 위해 노력함.

동독인들은 서독방송의 시청허용 15년 만에 그리고 온전한 형태의 방송교류 및 호네커 동독 서기장의 서독방문 이후 3년 만에 통일을 이룩함.

제2장

동서독 방송교류의 경험과 영향

제1절 동서독 방송교류의 기초

제2절 동서독 방송교류를 위한 법적 환경

제3절 동서독 방송교류의 현황

제4절 서독TV방송이 정신 및 체제 통합에 미친 영향

제5절 통일과정에서의 방송의 역할(1989-1990년)

제2장

동서독 방송교류의 경험과 영향

제1절 동서독 방송교류의 기초

I. 동서독방송교류의 이념적·철학적 배경

(1) 서독의 문화 및 정신적 통합정책: 명확한 목표설정

서독의 대 동독 적극적 방송정책은 통일에 대한 방송 분야의 기능적 접근의 일환이었다. 당장 정치적 통일을 기대하기 어려운 상황에서 먼저 독일민족의 정신적 공감대형성, 문화적 공유 및 공감을 통해 동서독간 점진적인 정신적 통합을 추구하였다.

특히 동서독간 문화 및 방송교류의 획기적 전기를 마련한 1980년대에 이르러서는 CDU정부는 그 이전의 SPD정부의 정책을 그대로 이어받아 ‘독일민족의 정신적 문화적 공동체’를 향한 적극적 행보를 시작하였다.

(2) 동독의 문화·정신 통합정책의 호응

동독 또한 통일 혹은 통합정책차원이 아닌 민족문화의 동화라는 관점에서 출발하여 동서독간의 문화적, 정신적 차이의 극복을 시도하기 시작하였다.

동독은 독일 민족의 역사를 ‘유산’과 ‘전통’으로 구분하고, 우선 유산은 동서독 구분할 것 없이 독일민족 전체가 공유하고 공동으로 가꾸어야 하는 역사로 규정하였다. 한편 전

통의 경우 사회주의적 전통을 그대로 유지 발전시킨다는 차원에서 유산의 개념과 구분하여 정책을 다루게 되었다.

II. 당시 동독의 언론 및 방송의 일반적 환경

(1) 정부의 언론통제

당시 동독에서는 자유롭고 독립적인 방송미디어가 존재하지 않았다. 오로지 국가의 통제와 허가에 의한 방송만이 존재할 뿐이었다. 신문 잡지는 SED(사회주의유일당)의 지배하에 있었고 독재정당의 메시지를 전달하는 정보수단이거나 철저한 선전수단일 뿐이었다.

통제와 허가 관련 동독의 1949년 헌법에서는 이를 명문으로 금지하고 있었으나 1968년 헌법에서는 아예 언급이 없었다. 따라서 법적 근거없이 은밀하게 혹은 실무적으로 통제 내지 검열을 진행하였다.

언론기관의 허가 및 통제는 중앙언론기관의 경우 각 언론기관 관할청의 중앙조직, 즉 중앙위원회의 선동 및 선동서기국이 담당하였다. 지방 언론기관의 경우에는 국가공무원인 정보담당관이 있었다. 보도통제는 추가적으로 지방방서기국에 의해 시행되었다. 예컨대 현재의 집권층에 대한 비판은 오로지 “Eulenspiegel”과 극소수의 풍자신문에서만 가능하도록 하였다.

(2) SED(사회주의유일당)의 선전매체

SED의 중심적 기관 “새로운 독일 Neues Deutschland(ND)”는 1백만부 이상의 인쇄부수를 가진 가장 중요한 당의 기관지였다. 이 기관지는 오직 당 지휘부 및 국가지도부의 지침이나 결정을 전국에 전파하는 역할을 하였다. 이 기관지외에도 SED는 모든 시군단위에서 독자적인 지역신문을 창설하였다. 예컨대 “Schweriner Volkszeitung 쉬베린인민신문”, “베

를린시민 신문”, 할레의 “Freiheit 자유” 또는 Karl-Marx시의 “Freie Presse 자유 신문”이 그런 것들이었다. 그러나 마지막 2개의 신문은 이름만 그러할 뿐 오로지 선전지일뿐이었다.

동독은 ND외에도 또 하나의 거대한 선전매체를 창설하였는데 1백60만 인쇄부수를 가진 “청년세계 Junge Welt(JW)”라는 것이었다. 이 또한 당청년조직 FDJ의 기관지였다. 이 기관지는 젊은이들을 위한 가장 중요한 정치선전매체로서 사회주의체제의 측면에서 국가의 이념을 전파하는 중요한 도구이었다. 또한 이미 어린이들을 위해서 정치적 선전도구인 “양철북Trommel”도 있었다. FDJ 외에도 의회에서 대중조직을 대표하는 다른 신문도 여럿 있었고 이 경우 물론 SED가 주도하고 영향력을 행사하였다. 더구나 블록정당의 신문도 있었는데 예컨대 CDU의 “신시대Neue Zeit” 또는 LDPD의 “내일 Der Morgen”등이 그런 류이었다.

(3) 정기간행물 잡지

정기간행물 등 잡지는 “Wochenpost”와 같이 넓은 주제를 다루는 주간지, 부정기적으로 간행되는 다양한 분야의 잡지가 존재하였다. 정치분야 잡지인 “Einheit”는 SED 중앙위원회의 기관지로서 사회주의의 이론 및 실재를 다루는 가장 중요한 정기간행물이었다. 당시 동독에서 만연하던 군국주의문화도 실상은 4개의 정기간행 잡지를 통해 급속도로 퍼져나간 것이다: “인민군대 Volksarmee”, “Armeeundschau”, “der Kaempfer”, “Sport und Technik”

대부분의 비정치 관련 대중매체들은 ‘잡지도서’류로 분류되어 상점 판매대나 가판대등에서 구해볼 수 있었다. 이러한 것들로는 “FF Dabei”와 같은 TV프로그램소개하는 정기간행물, “Deutsche Sportclub”과 같은 스포츠매거진, 또는 축구를 다룬 “Fussballwoche(Fuwo)”이 있었다. 또한 “Neue Leben”과 같은 청소년 잡지, “Melodie und Rhythmus”와 같은 음악잡지, “Mosaik” 코믹잡지등이 있었다. 만화 등 환타지잡지로는 “Neue Berliner Illustrierte” 및 “Freie Welt”가 있었고 이 두 잡지는 오락과 정보이외에도 선전용으로 활용되기에 이르렀다.

(4) 동독의 국영방송

가. 라디오 방송

당시 동독에는 민영방송사는 존재하지 않았고 5개의 방송프로그램이 있었다. 이들 방송프로그램도 신문이나 잡지와 마찬가지로 국가의 간섭과 통제를 받았다.

- “Radio DDR I”: 보도와 오락
- “Radio DDR II”; 문화와 교육
- “Stimme der DDR”: 정보
- “Berliner Rundfunk”: 연예오락 및 수도의 정치매거진
- “Jugendradio DT 64”: 1986년부터 방송함. 1964년 동베를린에서 양독 청소년들의 만남 이래 명명됨)
- “Radio Berlin International”: 해외 방송

나. 서독을 향한 2개의 선전방송도 시기별로 존재하였다.

그 하나는 서독내에서 1956년에 금지된 KPD의 당원들을 대상으로 했던 “Deutscher Freiheitssender 904”이고, 다른 하나는 서독의 군인들을 대상으로 했던 “Deutscher Soldatensender 935”가 그것이었다. 이 두 방송은 마그데부르크의 성내에 주소를 두고 있었다.

다. 국영TV방송

1952년 스탈린의 생일을 기념하여 베를린의 Adlershof에 주소를 두고 국영방송 “Deutscher Fernsehfunk”(DFF)으로 시작하였다. 1972년부터는 “Fernsehen der DDR(DDR-FS)으로 개칭하였다.

이 국영TV는 비록 “Ein Kessel Bunes”, “Oberhofer Bauermarkt” 혹은 “Bong”과 같은 오락프로를 제외하고 국가의 홍보나 선전을 위한 뉴스나 보도방송을 중요한 기본으로 삼고 있었다. 예컨대 뉴스 보도프로그램인 “Aktuelle Kamera”나 특히 선전잡지인 “Der Schwarze Kanal”은 그 진행자인 Karl-Edurard von Schnitzler가 서독TV의 방송에서 일부 해설을 맡은 바 있다.

(5) 동독내의 서방 대중매체

가. 서방의 대중매체 일반

동독에는 원래 서독의 신문과 잡지는 적들의 선전도구로 간주되어 그 반입이 금지되었으나, 이미 소수의 제한된 사람들 특히 언론인, 당료들은 어떤 경로를 통하여 이러한 매체에 접근할 수 있었다. 특히 서독신문과 잡지는 반입시 발각되는 경우 신분상 불이익을 입었지만 동서독간 여행이나 인근 여행시 일종의 자랑스러운 밀수물품처럼 반입되고 있었다.

나. 서독방송

서방의 대중미디어중 가장 중요한 대상은 서독의 라디오방송과 서독TV방송이었다: 이들 서독방송은 공영방송인 ARD와 ZDF는 물론, 제3의 공영방송들과 민영TV방송들까지 일부지역(드레스덴지역과 Greifswald등 북동지역)을 제외하면 동독 전역에서 은 수신이 가능하였다.

1960년대에 동독은 이러한 서독방송 수신행위를 금지시켰고 캠페인을 통해 이른바 “Aktions Ochsenkopf”의 슬로건을 걸고 서독방송 수신안테나를 철거하는 운동을 전개하는 한편, 적극적으로 전파방해조치를 통해 방해조치를 취했는데 특히 미군이 운영하던 자유의 소리방송(RIAS)를 막는 수신방해에 적극 나섰다.

그러나 이와 같은 수신 방해행위는 나중에 동독정부가 서독방송의 수신을 용인하였고 이후로는 많은 동독의 지역단위에서 공동의 안테나를 설치하고 서로 연결하며 안테나 공동체가 형성되기도 하였다.

Ⅲ. 서독정부의 방송교류를 위한 적극의지와 노력

(1) 신동방정책을 통한 방송교류 노력

1970년대초 브란트의 신동방정책(Die neue Ostpolitik)을 기초로 하고 1972년의 동서독 기본조약 등의 성과로 인하여 동독 TV방송과 서독의 TV방송간 협력관계가 형성되기 시작하였다.

특히 1974년에는 동서독 관계사의 신기원으로 평가되는 기자(특파원)파견이 시작되었다. 독일 제1, 2의 공영방송인 ARD와 ZDF의 특파원이 동독수도인 베를린에 주재하여 활동을 하게 된 것이다. 물론 그동안 기자교류가 위기가 없었던 것이 아니다. 1976년에는 ARD특파원이었던 Lothar Loewe가 강제 추방되는 사건도 있었지만 기자교류는 통일될 때까지 지속되었다.

동서독 간 방송교류는 1983년 및 1984년에는 서독이 동독에 수십억마르크의 차관제공도 하나의 계기가 된 바 있고 마침 당시 Luther탄생기념과 관련된 각종행사를 계기로 한층 심화되었다. 이 시기에 ARD와 동독TV방송은 협력을 통해 유명한 다큐멘타리물을 제작하기도 하였다.⁵⁾

무엇보다 중요한 것은 방송교류의 제도화라고 할 수 있다. 이는 1986년의 문화협정이다. 이 문화협정은 방송교류가 포함된 문화 및 예술의 전 분야에 걸치는 포괄적 교류협정이다. 독일민족의 동질성, 문화적 동질성의 추구를 제도화한 것이다.

5) 이때 만들어진 공동제작 다큐멘터리영상물은 “Die Kinder von Golow”, “Martin Luther”, “Schimmelreiter”등이다.

1987년 5월6일 프랑크푸르트에서 방송사간 방송교류 및 협력에 관한 협약이 조인^e되었다. 동독의 국가국무위원회 산하 국가 방송위원회와 서독의 공영방송인 ARD 및 그 소속의 각 지역 방송국간에는 TV분야의 협력이 있었다.

(2) 동독주민의 서독TV시청개방을 향한 전략과 전술

서독정부는 통일정책의 일환으로서 일찍부터 동서독 국민간의 민족적, 문화적 이질화와 체제간 극의 심화를 극복할 수 있는 가장 효과적인 방법으로 양독일 주민들이 서로 상대방의 TV를 시청하는 것임을 파악하고 독일민족의 문화적·정신적 통합이란 명분을 내걸고 이를 위한 장기적, 적극적, 명확하고 구체적인 목표와 전략을 설정하고 그대로 실천하고자 하였다.

이를 위해 서독정부는 언론학자들로 하여금 동독인들이 서독TV를 시청할 수 있게 된 이후 동독인들에게 어떠한 변화가 있었는지를 연구 조사하도록 하였다. 즉 상호간 TV시청과 라디오방송 청취가 가능해진 이후 동독인들의 인식 변화등을 정확히 파악한 연후에야 비로소 통일지향적인 동독의 방송개방정책을 수립하고 시행할 수 있기 때문이다.

이를 위해 1985년 경 언론연구기관인 GIF는 동독을 탈출하여 서독으로 이주한 이주민들을 상대로 이를 조사하였다. 동독내에서 이러한 조사를 수행하는 것이 불가능하였던 이유이다.

우리의 입장에서 볼 때 1985년의 이 자료는 매우 귀중한 연구자료이다. 왜냐하면 서독 TV시청이 동독주민들에게 정신적으로 어떤 영향을 미쳤는지를 통일전에 조사한 거의 유일한 자료이기 때문이다. 통일 이후에는 이런 조사를 하지도 않았을 뿐만 아니라 설사 조사를 했더라도 진지한 답변을 기대하기 어렵기 때문이다.

따라서 서독정부 및 방송관련기관은 이러한 유형의 연구조사결과를 기초로 더욱 더 적극적이고 대담한 방송교류정책을 시행하고 통일준비의 밑거름으로 활용하고자 하였다.

(3) 방송개방이 동독인들에 미친 영향의 조사결과

방송개방, 즉 동독인들이 서독TV 및 방송을 자유롭게 시청취할 수 있게 된 지 10년이 지난 시점인 1985년경 동독민을 상대로 서독TV가 어떤 방식으로 어느 정도로 영향을 미쳤는지를 설문조사를 진행하였다. 이 설문조사의 결과는 실로 놀라운 결과를 나타냈는데 이를 기초로 서독정부는 서독방송의 역할을 통일에 이르는 다리 역할로 상향 설정할 수 있게 되었다.

서독방송의 시청, 이미지, 영향 등에 대한 경험적 데이터를 얻기 위해 직접 주민들을 상대로 설문조사를 하는 것이 불가능하였기 때문에 동독민을 상대로 하는 의식조사는 1985년까지 동독에서 서독방송을 시청한 경험을 가진 서독으로 이주한 이주민들을 표본으로 할 수밖에 없었다. 1985년까지 적법하게 출국허가를 얻어 동독으로부터 서독으로 이주한 이주민들이 18752명이 있었고, 기타 탈출 등을 통해 서독으로 넘어온 사람들이 6160명이었다. 이들 전체에 대한 공식호칭도 탈동독민(DDR-Zuwanderer)으로 한 다음, 정식 출국허가를 얻어 이주한 이주민들에 대해서는 동독이주민(DDR-Übersiedler)이란 호칭을 사용하였다.

탈동독인에 대한 수용절차에 관하여는 ‘연방긴급수용절차’가 규율하고 있다. 여기서는 대개 이틀에 걸친 다양한 조사후에 등록과 상담을 거치게 된다. 이 기간 중에는 탈동독인들은 친척이나 친지 혹은 각 주의 보호소로 이주할 때까지 헤센주의 기센(Giessen)에 설치된 긴급보호소에 머물게 된다.⁶⁾

6) 탈동독민의 약 80%는 연방긴급수용절차에 따라 기센에 수용된 바 있고 나머지 20%는 서베를린의 동일한 관청에 의해 조사 및 수용절차를 밟았다.

제2절 동서독 방송교류를 위한 법적 환경

I. 동독의 방송언론에 관한 법적규율

(1) 헌법적 기초: 언론자유와 보장

가. 원칙: 언론의 자유

동독헌법(1968년 및 1974년 헌법) 제27조는 “(1) 독일인민민주주의공화국(DDR: 동독)의 모든 국민은 이 헌법상의 기본원칙에 따라 자신의 의견을 자유롭게 공연하게 표현할 권리를 가진다. 이러한 권리는 복무나 고용관계를 통해서도 이를 제한할 수 없다. 누구라도 이 기본권을 행사함에 있어 불이익을 받아서는 안된다. (2) 언론의 자유, 방송의 자유는 보장된다.”⁷⁾

나. 정보의 자유 및 표현의 자유와 그 제한

이와 같은 헌법상의 자유보장은 적어도 선언적으로는 표현의 자유와 언론의 자유를 보장한다는 것을 의미할 뿐이다. 동독헌법상으로는 서구에서 의미하는 정보의 자유에 관한 권리까지는 보장되지 않는다. 즉 일반적으로 방해받지 않고 정보원에 접근하는 권리인 정보취득의 자유권까지는 주어지지 않는다는 의미이다.

국가체제, 즉 사회주의질서에 반하는 정보를 권한없이 수집하는 것은 형벌에 처해진다. 언론에 대한 기능의 분배 역시 헌법에서는 아무런 언급이 없다. 자신의 의견을 자유롭게 공연하게 표현하는 자유권적 기본권이 부여되어 있지만, 그러한 의견표현의 자유권을 제한할 수 있는 헌법상의 유보로는 소련과의 동맹(제6,2조), 사회주의계획경제(제9,3조), 양심 및 신뢰의 자유(20,1조), 모든 권력기관에 대한 국민에 의한 선출(제21,2조)을 들고 있다. 이러한 자유권과 충돌하게 되는 경우에는 표현의 자유는 제한될 수 있다.

7) Gesetzblatt(Gbl.), der Deutschen Demokratischen Republik Teil I, Nr.8 vom 9.4.1968, S.210; Gbl. Teil I, Nr.47 vom 27.9.1974, S.471.

이율배반적인 것은 양심과 신뢰의 자유에 반하는 의견표시 혹은 인민에 의한 모든 권력기관의 선출에 반대하는 의견표시는 헌법 제27조에 의해서도 보호되지 못한다. 이러한 우선적 가치에 반하는 의견표출은 표현의 자유보다 중대한 것으로 보는 헌법상의 기본원칙을 가지고 있기 때문이다.

사회주의유일당(SED)의 독재는 1968년 및 1974년의 헌법에서 규정된 헌법상의 가치이다. “독일인민민주주의공화국(동독)은 노동자계급과 마르크스 레닌주의 정당의 지배하에 있는 국가이다”(제1조). 이와 같은 헌법상의 언명은 동 헌법 제2조의 제1문의 규정에 의해 약간 완화되어 있다. “독일인민민주주의공화국에서의 모든 정치권력은 근로자들에 의해 행사된다” 이 두가지 원칙은 다른 모든 법적 원칙이나 권리에 우선한다. 따라서 헌법상 보장된 언론의 자유나 표현의 자유도 사적 권리가 아니고 오로지 계급, 노동자계급의 권리일 뿐이며, 사회주의유일당이 추구하는 사회주의국가건설에 이바지하는 것이어야 했고, 이를 위해 언론 및 표현의 자유를 구속하는 것은 이에 대한 남용이 아니라는 식이었다.⁸⁾

(2) 방송법의 제정에 의한 법적규율

가. 국영방송운영에 관한 명령

1952년 8월21일 동독에서는 같은해 8월14일 창설된 ‘국영방송위원회의 창설(Die Verordnung über die Bildung des Staatlichen Rundfunkkommittees)에 관한 명령’이 제정, 공포되었다.⁹⁾

이 법규명령은 방송에 관한 통일적인 지침을 가지고 세가지의 목표를 지향하고 있다. 또한 이 법규명령은 방송에 관한 한 베를린을 중심으로 중앙으로뮐 규율된다는 원칙을 세우고 있다. 국가방송위원회의 지도 및 규율은 방송프로그램의 기획, 구성, 라디오방송

8) Jost-Arend Bösenberg, Die Aktuelle Kamera(1952-1990), Lenkungsmechanismen im Fernsehen der DDR, Potsdam 2004, S. 84-85.

9) Gbl. Nr.112vom 21.8.1952, S. 733-734.

에 대한 전반적인 지도, 프로그램 주간안내책자의 발행, 관계부처와의 협력, 라디오방송의 대외관계, 동독TV의 개발에 이르기까지 전반을 포괄한다.

나. 국무회의 결의

1968년 9월4일의 “국가라디오방송위원회 및 국가TV방송위원회의 창설에 관한 국무회의(Ministerrat) 결의” 제1장~제4장에서는 이 조직의 인력배치 및 양 국가위원회간의 협력을 규정하는데 반해, 제5장 및 6장은 공포된 법전에 전혀 인쇄되지 않았다. 제7장과 8장은 1952년 규정의 법적인 계승임을 분명히 하고 있다.

다. 정기언론미디어의 제작 등에 관한 법규명령

1962년 4월12일의 “모든 정기적으로 제작되는 언론매체에 관한 명령(die Verordnung über Herausgabe und Herstellung aller periodisch erscheinenden Presseerzeugnisse)은 동독에서의 전체 언론매체의 제작 및 발행을 통합적으로 규율하게 되었다. 이에 따르면 모든 정기적으로 제작되는 언론매체는 당국의 허가를 받아야 한다.

전국을 대상으로 하는 경우에는 각료회의의 언론청의 허가를 요하고 지역언론의 경우 각 지역의 언론을 관할하는 기관의 허가를 얻어야 한다. 허가를 얻어야 하는 기관은 국가기관, 공공기관, 학술단체, 정당, 대중조직, 각종 단체, 출판사 및 개인이 된다. 허가를 득한 자, 제작자 및 편집책임자는 허가조건의 준수에 대하여 책임을 진다. 만일 허가조건을 어긴 경우에는 허가를 제한하거나 취소할 수도 있다.

라. 통신사에 관한 규정

1966년7월14일 “전독일통신의 지위에 관한 규정(Die Anordnung über die Statut des Allgemeinen Deutschen Nachricht Dienstes”¹⁰⁾에서는 ADN을 명실상부하게 베를린에 주소

10) Gbl. Teil II, Nr.76 vom 22.7.1966, S.481-482.

를 둔 동독의 국가의 뉴스 및 사진 통신사로 규정하고 있다.

이 기관의 임무는 SED의 프로그램과 결의, 인민의회나 국가위원회 및 국무위원회의 법령, 훈령 등을 국내외의 언론기관에 제공한다. 그 장(국가언론위원회의 장 겸임)은 국무위원회 회의체에서 선임한다. 이 규정에서는 ADN의 업무와 관련하여 “이 통신사의 임직원은 직무를 수행함에 있어 항상 사회주의와 노동자계급의 당의 정책을 관철할 수 있도록 임하여야 한다”고 규정한다(제9,3조).

마. 외국언론인의 주재(특히 특파원)에 대한 규율

사회주의체제에서 외국의 방송사를 포함한 외국의 언론인(특파원)을 주재시키고 이들 활동을 허용 또는 규제하는 것은 체제 자체의 중대한 관심사이다. 외국언론인이 동독체제에 대한 쓰디쓴 비판과 이들의 기사내용이 동독시민들에게 끼칠 영향은 엄중할 뿐만 아니라, 결국 사회주의체제에 중대한 도전이 될 수 있기 때문이다.

1973년2월21일의 “외국의 언론기관 및 특파원의 독일인민민주주의공화국내에서의 활동에 관한 명령(Die Verordnung über die Tätigkeit von Publikationsorganen anderen Staaten und deren Korrespondenten in den Deutschen Demokratischen Republik vom 21.2.1973)과 함께 동 제1차 시행규칙과 1979년4월11일의 시행규칙은 동독에서 활동하는 외국특파원의 일반근로조건 및 정보접근에 관하여 규율하고 있다.¹¹⁾

이 명령의 제1차 시행규칙은 서독언론기관이 동독에서의 활동 관련 허가에 관한 협상이 타결을 앞두고 있을 즈음 세상에 알려졌다. 이 시행규칙은 특파원들에게 일반적으로 승인된 국제법규와 동독의 국내법규를 준수할 것, 그리고 동독에 대한 비방과 명예를 훼손하는 행위에 대해서는 그 행위자의 해당국가의 관할기관 및 책임자는 물론이고 동독과 동맹관계에 있는 국가에게 이를 중단할 것을 의무화하는 한편, 정확하고 공정하며 진실되게 보도할 것과 사실에 대한 악의적인 왜곡행위를 허용하지 않을 것이며, 자신에게 보장

11) Gbl. Teil I, Nr.10 vom 1.3.1973, S. 99-100; Gbl. Teil I, Nr.10 vom 11.4.1979, S.81-82.

된 언론인으로서의 활동을 언론인의 임무와 관계없는 다른 행위를 위해 남용하는 행위를 해서는 안된다고 규정한다(제5,1조).

이로써 민간 언론기관에 대한 국가에 의한 법적 개입을 분명히 하였다고 할 수 있다. 특히 동베를린지역 이외로의 취재활동여행시 신고의무나 국가시설에 대한 취재계획시 사전 허가의무를 부과함으로써 특파원에 대한 활동에 대하여 통제할 근거를 마련하였다.

(3) 형법에 의한 규제

가. 반국가이익에 관한 죄

특파원에 대해서는 1979년 6월28일 제3차 형법개정에서 많은 규정을 두어 규제하는 보완입법을 시행하였다. 즉 동독형법 제99조는 국가를 배반하는 정보누설죄에서 “누구라도 비밀유지에 속하지 않는 정보라도 DDR(독일인민민주주의공화국)의 이익에 해가 되는 방식으로 제97조에서 열거하고 있는 자에게 넘겨주는 행위를 하였거나 혹은 넘겨주기 위해 정보를 수집하였거나 혹은 그들에게 접근가능하도록 한 때에는 2년 s내지 12년의 징역형에 처한다”고 규정함으로써 외국특파원의 반국가활동을 규제하고자 하였다.

나. 간첩죄

동독형법 제100조의 국가를 배반하는 간첩행위에서는 “누구라도 제97조에서 열거된 자에게 접촉이 있거나 협조할 것을 제안하였거나 또는 기타의 방법으로 협조한 때에는 1년에서 10년에 이르기까지 징역형에 처한다”고 규정함으로써 역시 외국특파원의 활동이 간첩행위의 구성요건을 해당하는 경우에 대해 형법상의 범죄행위로 규율하고 있었다.

다. 동독의 국가질서를 해하는 죄(국가보안 범죄)

당시의 동독형법 제219조는 “누구라도 독일인민민주주의공화국의 국가질서에 반하는 행위를 할 목적의 조직, 단체, 사람들과 국가질서를 저해하는 목적 및 행위를 하기 위해

연결관계를 맺은 때에는 5년 이하의 징역 혹은 금고형 또는 벌금형에 처한다.”고 규정하여 우리의 국가보안법상 반국가단체 조직등에 해당하는 규정을 형법에서 다스리고 있다.

또한 “1. 누구라도 독일인민민주주의공화국의 국민으로서 국가의 이익을 해하는 정보를 해외에 전파하거나 전파하도록 하거나 혹은 이러한 목적으로 기록(녹화포함)을 하게 한 때에도 위와 같다. 2. 누구라도 법률의 규정을 피해 조직 혹은 단체 및 국가의 이익을 해칠수 있는 문서, 문서초안, 기타 자료를 외국의 단체, 조직 혹은 사람에게 넘겨주거나 넘겨주도록 한 때에도 위와 같다”고 규정하여 우리의 국가보안법상의 관련 유사한 범죄를 형법에서 규정하고 있다. 여기서 의미하는 정보에 관해 별도의 주석은 “모든 분야의 국가 및 사회질서에 관련된 허위이거나 왜곡되어 있는 정보로서 그 내용, 표현 혹은 편집, 조합을 하거나 선택 혹은 해설을 함으로써 독일인민민주주의공화국의 국가 이익을 해하는 정보”를 의미한다. 또한 동독형법 제106조의 “국가적대적 선동행위” 및 제220조 “공연한 비방<경멸>행위에 관한 규정은 반정부 혹은 반체제인사들에 대해 제재를 가할 수 있는 법적 근거가 되었지만 동독의 헌법상으로는 근거가 없는 것이다.¹²⁾

라. 질서위반 범죄

“1984년3월22일의 질서위반 단속에 관한 명령”은 “누구라도 고의로 공동체적 이익을 배척하거나 공공의 질서와 안전을 침해할 목적으로 집회나 회합을 조직하거나 지원하거나 그밖의 방법으로 협력하는 방식으로 시민의 사회주의적 공동체생활을 방해한 때에는 500마르크의 과태료에 처해진다.”¹³⁾고 규정하여 외국특파원이 가벼운 질서위반행위를 하는 경우 이 규정에 의해 저촉될 수 있다.

12) Gbl. Teil I, Nr.17 vom 2.7.1979, S.139-146.

13) Gbl. Teil I, Nr.14 vom 15.5.1984, S. 173-178; Amnesty International(hrsg.): Einschränkung der Meinungsfreiheit in der Deutschen Demokratischen Republik, Köln 1983, S.10ff.

II. 동서독 방송교류 촉진을 위한 법제도

(1) 동서독정부간 문화협정(1986): 동서독간 방송교류의 완성

가. 문화협정의 기초

서독정부와 동독정부는 1972년 12월 21일의 동서독 기본조약의 기초 하에 상호간 사회생활 및 문화생활에 관하여 폭넓게 파악함으로써 상호간의 이해를 넓히는데 기여함을 목적으로 평화정착과 긴장완화에 기여할 수 있다는 인식하에 마드리드의정서와 연결된 유럽에서의 안전과 협력에 관한 회의의 종결조치 규정을 준수하고 실천하고자 문화적인 협력을 개선하고 발전시키고자 협정을 체결하였다.

나. 주요원칙

동서독간 가능한 범위내에서 양국의 이익에 기초하여 문화, 예술(주로 미술), 교육 및 학문 분야 및 기타 이와 관련된 영역에서 상호 협력을 추구하고 장려한다

상호협력은 이 분야 관련 관할기관, 행정기관, 공공기관과 만일 당사국내부의 법규의 기준 및 관습에 따라 허용되는 경우에는 민간기관, 단체 및 문화분야에서 활동하는 개인들 사이에 이루어진다.

상호협력은 각각의 당사국내부법규 및 각종 국제법규, 특히 이 협정의 전문에서 언급하고 있는 협정당사국의 의무를 준수하면서 시행한다.

협정 당사자는 이러한 범위내에서 이 협정의 이행을 위해 필요한 조건을 보장한다.

다. 교육분야

동서독은 학교교육, 직업교육, 성인교육 및 대학교육 및 전문직업학교 교육을 망라하는 학문과 교육 분야에서 협력을 지원한다.

1. 경험공유나 학문정보의 교환 혹은 학회 또는 국제회의 참석을 위한 사절단, 학자, 전문가의 상호 파견;
2. 강의, 연구 및 연구체류를 위한 학자들의 교환방문
3. 학생, 특히 대학원생 및 학문후속세대의 연구차원의 교환방문
4. 전문교재, 교육기자재 및 비디오교재 등 교육용 기자재

라. 문화예술분야

- 동서독은 미술, 영화, 음악, 문학 및 표준어시책, 박물관, 기념관 및 유사 분야에서의 협력을 지원한다.
- 사절단, 예술가, 문화종사자의 접촉과 교환방문 및 기타 관련 행위
- 문화 및 예술 분야의 중요한 상호 및 다자간 공연에 전문가의 참여
- 문화 및 예술 관련 기관 간 출판 및 정보교환
- 문화 및 예술가의 다양한 종류의 공연 행위
- 영화 관련 기관간 협력, 영화기구 및 영화관련 사업의 운영 및 협력, 영화제의 시행 및 주요 영화제의 참여 등
- 박물관분야의 협력, 전시회의 교환 및 대여전시의 보장
- 유물 및 유적을 포함하는 기념물 관련 기관간의 협력

마. 동서독 방문공연

동서독은 가능한 범위 내에서 관련당사자간 합의한 예술가 및 앙상블의 방문 공연을 지원한다.

바. 문화예술영화의 상업적 행위 및 출판인쇄 등

동서독은 문화 및 예술관련 상업적 관계 특히 출판 인쇄행위 및 영화산업분야에서의 상업적 협력을 지원한다.

- 상업적 문헌교류차원에서의 저작물의 공급 및 구입 확대
- 출판물이 특히 상대방 혹은 양당사자에게 특별히 유용한 정보를 제공하거나 혹은 학문적 활용도가 뛰어난 출판물의 출판 및 인쇄행위
- 상호간 출판권리의 확대
- 출판박람회에 출판사의 참여

사. 도서관분야

- 국제정기간행물 교환 확대
- 다자간 협력 차원에서 독일어 구사국가를 위한 도서목록 규칙의 제정과 작업에 있어서의 협력
- 도서관분야에서 비상업적 전시회의 교환
- 상호 도서대차서비스의 확대
- 도서학 및 기타 관련 정보의 교환
- 비상업적 도서 전시회의 교환
- 관련 정보교환, 특히 중요한 국제전문회의의 참가 등에 관한 정보

아. 기록물분야

- 각자 내부 법률규정에 근거하여 공개 기록물¹⁴⁾에의 접근
- 기록물관리를 통한 기록물의 등사 및 복사의 교환
- 전문문서의 교환 및 기록물에 대한 조회의 보장
- 기록문서의 열람에의 제공, 특히 기록물의 복사를 우선함
- 관련 정보교환, 특히 중요한 국제전문회의의 참가 등에 관한 정보

자. 방송분야

동서독은 라디오 및 TV방송분야에서의 협력을 지원한다. 또한 양 당사자는 관할 기관에게 이러한 목적을 달성하기 위한 협정을 체결할 것을 권고한다.

차. 기타 스포츠분야 등

동서독은 스포츠분야의 협력을 지원한다.

직업훈련생과 학생을 포함하는 청소년교류의 발전을 지원한다.

카. 재정적 이행

협정의 이행을 위해 2년 단위의 계획이 포함된 재원규정등 이행계획에 합의한다.

이행계획에 포함되어 있지는 않지만 그 성격에 따라 본 협정의 목적에 반하지 않는 다른 문화관련 조치들에 대한 지원도 가능하다.

14) 일반적으로 정부의 공식간행자료 혹은 기록자료(입법이유서, 입법검토서 등)

타. 유효기간

동협정은 5년간 유효하며 협정당사자의 일방이 유효기간 만료 전 최소 6개월 전에 해지통지를 하지 않는 한 3년 단위로 연장된다.

차. 문화협정의 효과

1986년의 문화협정은 문화 예술의 전방위에 대한 양독일 정부의 상호 협력 및 지원에 관한 협정이지만, 그 핵심은 방송교류에 있다. 이미 1974년 방송개방이 이루어진 후 동독 주민에 대한 서독방송의 영향을 확인한 서독정부는 문화 및 예술 전반에 대한 교류 및 협력에 대한 지원을 제도화한다는 명분으로 방송분야에 대한 교류를 한층 더 가속화시키려는 계획을 세웠다. 여기서 언급된 문화, 예술, 스포츠 등 전반을 서독방송의 중계, 공동 제작 등을 통해 동질화하려는 시도인 것이다. 여기서 문화협정 안에 방송교류는 간단하게만 포함되어 있지만 실제로는 핵심이 그곳에 있었던 것이다.

문화협정을 기초로 서독정부는 방송분야의 교류협력을 위해 상당한 재정을 투입함으로써 사실상 동서독간 방송통합의 효과를 달성했다고 할 수 있다. 결국 서독방송은 1989년 11월 베를린장벽의 붕괴에 이르는 통일과정을 마치 서독내에서 일어나는 사건처럼 생중계하고 동서독 전역에 전파함으로써 통일과정을 가속화시키는데 결정적 역할을 하게 된다.

(2) 동서독방송교류에 관한 구체적인 실무협정체결

가. 협약의 내용

1986년의 문화협정을 기초로 방송교류분야의 구체적 실행을 위해 동서독의 방송사간에는 구체적인 실무협약이 체결된 바 있다. 이 협약은 1987년 5월6일 프랑크푸르트에서 이루어졌는데 동독의 국영방송위원회와 서독의 제1 공영방송인 ARD간에 체결되었다. 이 협약서에 포함된 교류 및 협력의 내용은 다음과 같다:

- 모든 장르의 방송프로그램에 대한 상호교환 취득 및 그에 대한 저작권보호,
- 교환된 방송프로그램의 축약 방영 및 그에 대한 정보제공,
- 현행 실무관행에 따라 방송프로그램의 편집 사용, 특히 광고목적의 편집사용의 용인,
- 방송 책임자급간 정기적 회합,
- 신작 방송프로그램의 견본시 연 2회 개최,
- 아그레망을 받은 특파원(기자) 및 카메라팀에 대한 상호지원
- 공동제작, 제3국 제작의 독일어방송프로그램의 공동구매,
- 출판물의 교환, 전시회 상호방문, 제작기술경험의 공유,
- 국제 방송프로그램경연대회 혹은 페스티벌에 참여.

나. 협약의 효과

이 협약을 기초로 방송협력이 한층 빨라지고 심화되었다. ARD는 호네커의 서독방문시 동독TV의 중계를 기술적으로 지원하였을 뿐만 아니라, 그 후 동독 TV프로그램의 가장 비중있는 구매자가 되었다. 또한 그 이후 동서독 방송협력은 스포츠경기중계에서부터 대형 공연행사에 이르기까지 다양한 방면에서 수시로 이루어졌다.

결론적으로 동서독간 방송협력이 진행되는 도중 긴장국면의 조성등 위기가 없었던 것은 아니지만 협력의 기초는 꾸준히 유지되었다. 1987년 호네커의 서독방문 이후 부터는 동서독 방송사간에는 상호비방하는 적에서 이제는 협력하는 충실한 파트너가 되었다.

Ⅲ. 방송교류를 위한 당시 동서독의 법제도 평가

(1) 서독의 법제도

당시 서독의 방송관련 법제도에 있어 동독과의 교류협력을 지원하는 내용은 발견되지 않는다. 그 이유는 첫째, 이미 헌법상 혹은 기타 법률상으로 동독방송의 시청취에 관하여

는 이를 규제할 어떠한 근거도 없었을 뿐만 아니라 실제로 동독의 라디오 혹은 TV방송에 대한 자유로운 시청취가 처음부터 가능했기 때문이다. 둘째, 방송개방 이외의 구체적인 동서독간 방송교류는 1986년의 문화협정을 기초로 하여 실행되었고 또한 구체적인 실행에 있어서는 동서독의 방송사들간의 협약에 의해 이루어지도록 하였기 때문이다.

(2) 동독의 법제도

한편 동독헌법 제27조상 선언적으로 보장된 언론의 자유에 대한 기본권은 형식화되어 있을 뿐이고 실제로도 언론매체법령이나 형법을 통해 국가의 간섭이 언제든지 가능하도록 되어 있었다.

특히 특파원의 활동에 관한 법규명령과 형법상으로는 언론매체법의 규정과 통신법적 규정이 서로 보충적으로 적용될 수 있도록 함으로써 국가의 개입이 최소화되어야 하는 분야에서 반대로 국가기관이 국가개입이나 언론통제에 직접 나설 수 있는 법적 환경이었다. 따라서 서방에서 의미하는 “정보통신정책”의 개념은 동독에서 그대로 적용될 수 없다.

다만 헌법상으로 보장된 언론의 자유는 일정한 유보조항을 둬으로써 특정한 영역에서 그 통제가 가능한 요건을 설정하고 있었음은 다른 서방국가의 법제도와 별반 다를 바 없었다. 따라서 언론에 대한 국가의 개입은 법해석을 통한 언론정책 혹은 통신정책적 차원에서 이루어졌다.

특히 여기서 다루는 동독주민의 TV시청에 관한 문제도 법제도상으로는 이를 금지시킬 아무런 법적 요건을 갖고 있지 못하였기 때문에 단순히 전파를 방해하고자 하거나 안테나를 철거하는 운동과 같이 비법적 조치 혹은 자율적 캠페인의 형식을 취할 수 밖에 없었다는 것이 매우 중요한 점이다. 또한 서독의 특파원이 동독에 파견될 수 있었던 것도 같은 이유이다. 이로써 양독일 주민들이 자유롭게 서로의 방송을 시청취할 수 있게 된 것도 이러한 이유에서 비롯된다.

(3) 소결

동서독간의 방송교류를 위한 지원법률체계는 별도로 존재하지는 않았다. 방송개방에 관하여는 양독일의 헌법상 보장된 자유권적 기본권의 실현 차원에서 허용된 것이었기에 별도의 법률적 근거가 필요하지 않았고, 또한 우리의 국가보안법이 적용될 여지도 없었으므로 양독일 방송의 상호 시청취를 허용하는 별도의 법률체계가 필요하지 않았다.

넓은 의미의 방송교류 협력, 예컨대 프로그램의 공동제작, 상호 방영, 인적교류 등에 관하여는 동서독 정부간 협정에 기초하여 그리고 동서독 공영방송사간의 협약에 의해 폭넓게 이루어졌다.

결국 동독에서 동독인들이 서독TV를 자유로운 시청을 막을 법제도적 근거가 없었고, 서독특파원을 포함하는 외국의 특파원활동을 보장하는 법적근거(명령)를 갖고 있었기 때문에 동독주민들의 서독TV 자유시청과 서독특파원의 자유로운 정보전달활동에 의해 분단된 동서독주민간 정신적 간극이나 체제의 상이함을 해소할 수 있었다. 이러한 차이의 극복은 통일이 근접하였을 때 동독인들이 체제선택의 두려움이나 고민을 줄일 수 있도록 도움이 되었고 결과적으로 이것이 독일통일의 결정적 기초가 되었다.

제3절 동서독 방송교류의 현황

I. 동독정부의 서독방송의 차단과 허용

동독이 정권 초기 서방언론매체에 대한 차단을 시도한 바 있지만 사실 성공할 수 없었다. 사회주의유일당(SED)과 정부가 다양한 시도를 통해 서독의 라디오방송 혹은 TV방송을 막거나 규제를 시도하였지만 사실상 실패했던 차단정책은 1973년에야 비로소 폐기되고 말았다. 즉 동독은 공식적으로 1973년에 들어 서독의 방송의 시청을 허용하였다. Erich Honecker는 사회주의유일당 제9차 당중앙위원회 회의에서 서독의 전파 대중매체에 대하

여 “누구라도 자신의 기호에 따라 TV를 켜거나 끌 수 있다” 그 결과 동독의 TV수상기 혹은 케이블수신기에는 서독의 방송프로그램이 입력될 수 있게 되었다.¹⁵⁾

(1) 동독정부의 수신방해행위

동독정부의 언론정책은 서독 언론인에 대한 정책과 유사하게 일반적인 정치적 상황과 맞물려 시대마다 다양하게 전개되었다.

동독정부가 구성된 직후에 이미 동독정부는 서독방송전파의 수신하는 것을 방해하였다. 왜냐하면 서구의 방송에 의해 동독사회에 악영향을 끼칠 것을 우려한 때문이다.¹⁶⁾ 이를 위하여 한편으로는 전파방해장치를 통해 이러한 방어조치를 취하는 한편, 다른 한편에서는 서독방송 시청취를 금지하는 명문의 법적근거는 없었지만 형법상 국기문란 교사죄(국가의 존립을 위태롭게하는 죄의 교사죄)를 적용할 수 있도록 함으로써 사실상 금지하고 있었다.

사회주의유일당(SED)은 1960년대 초에 “Aktion Ochsenkopf”라는 캠페인을 통하여 서독방송의 접근을 막고자 시도하였다. 이미 서독방송을 시청하고 있던 동독주민들은 본래부터 TV에 장착된 수신가능한 장치를 제거하여야 했고, 안테나도 서독방송을 수신할 수 없도록 방향을 조정하는 등의 조치를 취할 수 밖에 없었다. 또한 용감하게 서독TV의 수신을 할수 있도록 안테나를 서쪽방향으로 향하게 한 사람들에게 대한 밀고가 이어졌다.¹⁷⁾ 그 결과 시중에는 서독방송의 수신이 불가능한 TV수상기만이 시중에 공급되었다.

15) Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen 1985, S.386.

16) Geserick 「40 Jahre Presse, Rundfunk und Kommunikationspolitik in der DDR」, München 1989, S.64.

17) Geserick aaO., S.163.

(2) 동독정부의 서독TV시청 허용

이러한 운동은 여러 가지 이유로 헛수고로 실패로 드러났고 몇주만에 폐지되고 말았다. 첫째는 집안내의 실내안테나로 서독방송을 수신할 수 있었고 그러한 실내안테나의 설치를 감시할 수는 없었기 때문이다. 다음으로 대다수의 동독주민들은 밤에만 수신하는 안테나(야간안테나)와 같은 특수한 안테나를 통해 이러한 통제를 피해나갔기 때문이다. 서독의 ZDF나 그밖의 서독TV프로그램을 수신할 수 있는 컨버터를 장착한 서방제품에 대한 통제도 역시 국영기업에서 가져다 만든 기자재로 만든 자작품을 통하여 피해나갔다.

이와 같은 결말은 동독정부가 얼마나 서방의 방송전파를 두려워하였는지를 잘 보여주는 사례이다. 그러나 한편 동독주민들은 이러한 경험을 통하여 분명하게 그들이 얼마나 강하게 서독의 TV방송에 관심을 가졌는지를 증명하는 사례이다. 현행법을 위반하는 방법을 쓰면서까지 이러한 캠페인에 반항하였다는 것이 이러한 주장을 뒷받침하는 것이다.

따라서 당시 SED(사회주의유일당) 측에서 이러한 문제들에 대해 완전히 새로운 평가를 하도록 만들었다. 1973년 당시 당 제1서기인 호네커는(올브리히트 당서가장의 후계자가 되기 2년전임) 차라리 국가에 의한 서독TV의 수용 혹은 암묵적 허용을 언급하기에 이른다. 호네커는 공개적인 정치적 메시지를 발표하는 과정에서 “서방의 대중매체, 특히 서독의 라디오와 TV방송은 우리들이 각자 자신들의 기호에 따라 켜고 끄고 할 수 있는 것이 아닌가...”라는 언급을 하였다.¹⁸⁾

물론 이러한 의미깊은 변화는 동서독간의 긴장완화정책의 산물이라는 것도 간과하여서는 안된다. 서독TV시청에 대한 새로운 시각과 해석은 당시 동독이 추구했던 내독간“평화공존(friedlichen Koexistenz)”정책에 부응하는 것이다.

18) “Bericht des Politbueros an das ZK der SED” zur 9. Tagung des ZK am 28/29.5.1973, zit. n. Thomas Beutelschmidt, “Sozialistische Audiovision: Zur Geschichte der Medienkultur in der DDR, Potsdam 1995, S. 273.

II. 동독주민의 서독방송 시청현황

(1) 동독인들의 TV이용현황

동독인들이 일상에서 TV의 활용이 어땠는지, 그리고 동독주민들의 서독TV에의 접근이 실제 기술적으로 가능하였는지를 알아보는 것은 여기서 주된 연구내용의 조건으로서 매우 중요한 것이다. 즉 어느 정도로 동독시민들이 서독TV를 시청할 수 있었고 또한 시청하려고 했는지를 알기 위한 전제조건이다.

먼저 동독지역에 TV수상기가 얼마나 있었는지와 관련하여 서독의 그것과 비교할 필요가 있다. 물론 이런 단순비교는 TV의 구입동기가 다르다는 점을 감안해야 한다.

예컨대 서독의 경우 월드컵축구시즌에 중계는 TV구매를 자극하는 반면 동독의 경우 그렇지 않았기 때문이다. 동독 가정의 TV보급율은 1960년에 16.7%, 1965년에 48.5%, 1979년 69.1%로 급속하게 증가한다. 이렇게 TV보급율은 지속적으로 증가하여 1981년에 이르러서는 90%에 이르고, 1989년 대변혁이 일어나기 1년전인 1988년에는 95.7%에 이르러 사실상 모든 가정에 TV가 있었던 것으로 파악된다.¹⁹⁾ 그중 TV수상기의 절반 이상은 소위 SECAM 표준으로 지원되는 컬러TV가 보급된 상황이었다.

1980년대까지 동독주민들에게 TV는 중요한 여가활용수단이였다. 1987년에 이르러서야 여가 취미는 정원가꾸기와 음악듣기가 높을 비중을 차지하게 된다. 이러한 변화에 대한 통계는 동독시청자들을 상대로 한 설문조사에서 밝혀진 것이지만 이러한 결과 자체도 정치적인 이유로 대부분 비밀에 부쳐졌다.

(2) 동독지역에서의 서독TV 수신현황

서독의 공영TV인 ARD(제1TV)와 ZDF(제2TV)는 드레스덴(Dresden)과 그라이프스발드(Greifswald)등 일부지역을 제외하고는 전반적으로 수신이 양호했고 대부분의 지역에서

19) Gerserick, aaO., S.366

화질도 좋았다. 또한 PAL-SECAM-Decoder로는 컬러로 시청이 가능하였다. 서독 라디오 방송도 잘 수신되었다. 서독의 공영방송 뿐만 아니라 BR, HR, NDR, SFB와 같은 서독의 각 지역방송도 동독 전역에서 수신이 가능하였고 RIAS방송은²⁰⁾ 베를린 뿐만 아니라 바에른주까지 수신이 가능하였다.

전세계에서 해외의 방송이 수신가능한 지역에 속해있다면 당연히 자유롭게 수신할 수 있는 시기이었지만, 동서독의 경우 공통의 언어, 분단된 특수한 상황의 문제들, 그리고 서독방송이 동독에서 사용했던 신호강도와 기술적 차이 등이 이데올로기의 대립과 결합하여 동서독 국경간 방송의 문제는 어렵고 특수한 문제로 간주되기에 이르렀다. 이러한 문제들은 분단국가에서 흔히 볼 수 있는 상황들이다.

(3) 1989년까지 동독인들의 서독TV의 시청현황

이미 이 시기에는 동독에서의 서독TV의 시청은 하루의 일상이었다. 이미 70년대말의 동독의 여론조사기관이 실시한 여론조사에서 TV를 보유하는 동독주민의 70% 이상이 어떤 식으로든 서독TV를 시청하고 있는 것으로 조사된바 있다.²¹⁾

이 여론조사가 의미하는 바는 서독TV를 시청할 수 있는 수신기를 가진 동독주민은 사실상 모두 서독TV를 시청하고 있었다는 것을 말한다.²²⁾ 왜냐하면 동독의 일부지역의 경우 안테나를 통한 서독TV의 직접 수신이 불가능하였기 때문이다. 특히 드레스덴 지역, 북·동 Mecklenburg 지역 등이 이에 해당하는데 그런 연유로 이들 지역을 “무지의 계곡 Tal der Ahnungslosen”으로 불리웠다.

20) Rundfunk im amerikanischen Sektor의 준말로써 서베를린에 주둔하고 있는 미군이 개설한 방송으로서 1946년 설립당시에는 2개의 라디오방송프로그램으로 시작하여 통일후인 1993년까지 운영하였고, 1988년부터 1992년까지는 TV방송도 내보냈다.

21) Norbert Linke, Die Rezeption der Programme von ARD und ZDF in der DDR als Gegenstand der SED-Kommunikationspolitik, in: Publizistik 32/1987, S.1987, S.48

22) Kurt Rudolf Hesse, “Westmedien in der DDR, Nutzung, Image und Auswirkungen bundesrepublikanischen Hörfunks und Fernsehens, Koeln 1988, S.41

우선 서독 TV프로그램은 동독 국유(공유)의 케이블망으로 지속적으로 포섭되었거나 혹은 정부승인을 얻은 민영 안테나통신회사에 공급되었다. 다른 한편, 80년대 중반부터는 동독에서 위성수신기의 구입이 가능해졌으므로 무지의 깊은 계곡이었던 지역에서도 당시 최고의 화질로써 서독TV를 시청할 수 있었기 때문이다.

이와 관련 이들 ‘무지의계곡’의 주민과 그밖의 서독TV수신이 수월했던 지역주민을 대비시켜 조사해본 결과 서독에 대한 입장, 동독생활에 대한 만족도 여부, 정치적 이데올로기적 관점에 있어 어떠한 뚜렷한 차이도 발견할 수 없었다는 연구결과도 있었다.²³⁾ 더구나 라디오방송은 어디서나 얼마든지 수신가능했던 사실도 이러한 연구결과를 뒷받침하기에 충분했다.

특히 이주민지역의 주민을 상대로 했던 Hesse의 조사연구에서도 아무런 차이 없이 똑같이 당시 서독TV가 동독의 일상에서 가장 중요한 역할을 하고 있다는 점을 확인해주었다.

옛 동독지역의 젊은이들을 대상으로 연구조사에 의하면 학생이 제외된 직업훈련생과 젊은 근로자를 상대로 한 설문조사에서 이들의 80%남짓은 적어도 일주일 몇차례의 서독TV를 시청하는 것으로 대답한 것으로 보아 학생이 포함된 대부분의 젊은이들은 매일 서독TV를 시청하는 것으로 조사된 바 있다.²⁴⁾ 이 연구조사에서 동독TV는 전혀 선호되지 않는 것으로 나타났다.

이들 조사대상 젊은이들의 4%만이 동독TV의 보도내용이 자신들의 일치한다고 답변한 것으로 조사되었다. 시청자의 습관과 관련지어보면 동독시민들은 선택의 여지없이 서독TV를 시청하였다는 것은 결코 아니었다. 이들의 관심은 한편으로는 특히 뉴스프로그램이나 정치매거진 관련 프로그램에 있었고 다른 한편으로는 연예오락프로그램이나 시리즈물에 흥미를 느끼고 있는 것으로 나타났다.

23) K. Peter Etz Korn/Hans-Jörg Stiehler: The “Valley of the Clueless”- Results from an Historical Experiment, in: Communications 23/1998, Heft 3, S.271-298.

24) Walter Friedrich, Mentalitätswandlungen der Jugend in der DDR, in: APuZ, B 16/17, 1990, S. 25-37(31).

또 다른 연구에서는 특정한 그룹의 11~13%는 정치적 이슈들에 대해서는 동독TV로부터 정보를 얻은 것으로 조사된 바 있다. 65%의 주민은 동독 및 서독TV로부터 정보를 얻는다고 대답했고 20%정도는 압도적으로 서독TV에서 정보를 얻는 것으로 조사되었다.²⁵⁾ 동독에서 가장 인기있는 서독TV프로그램은 “Tagesschau”와 “ Kennzeichen D”, “Dallas”, “Tatort”, “Dalli Dalli”등이었다. 이렇듯 동독주민의 대부분이 동독TV보다는 서독TV로부터 정보와 재미를 느끼게 되는 것에 대하여 동독지휘부는 매우 심각한 상황으로 인식하게 되었다.

<표> 동독인의 서독TV의 시청율

	서독TV의 수신 가능 (n=162) %	서독TV의 수신불가 (n=43) %
매일시청	82	-
자주 시청	12	-
가끔 시청	1	5
거의 시청 안함	-	42
한번도 시청한 적 없음		53
	100	100
n=205 동독이주민		

그런데 실제로 이들이 얼마나 서독TV에 밀착되었는지를 보여주는 통계도 있다. 이들 응답한 서독TV시청자의 92%는 일정한 방송프로그램에 중독되어있 듯이 밀착 시청하고 있다는 점이였다. 이들이 꼽은 애용하는 방송프로그램은 69개에 이르렀다.

25) Walter Friedrichs, aaO.

(4) 동독주민의 정보취득원으로서의 매스미디어

매스미디어에 접하는 동기중의 하나가 정치, 사회, 경제 혹은 문화를 망라하는 모든 분야의 정보를 얻기 위함이다. 사회주의체제가 갖는 특수성, 특히 체제를 수호 혹은 유지하기 위해 외부로부터의 정보를 차단하거나 정보를 왜곡하여 전파하는 상황에서 주민들의 진실되고 공정한 정보에의 욕구가 커지게 된다.

통일전후로 한 동독의 상황하에서 어느 매스미디어가 정보전파의 기술측면에서 볼 때 가장 효과적이고 유효한 수단인가 하는 것은 이미 입증된 바 있다. 신문, 잡지, 라디오, TV중에서 단연 TV가 으뜸일 것으로 추정되는데 실제로도 그러한지 그리고 동서독 TV중에서 어느 것이 중요한 것인지에 관하여 동독이주민²⁶⁾들을 상대로 한 설문조사가 잘 보여준다.

<표> 서독TV수신에 종속되어있는 상황하에서의 가장 중요한 정보취득원

대중매체(정보취득원)	서독TV의 수신 가능지역 (n=162)	서독TV의 수신불가지역 (n=43)
	%	%
서독 TV	64	2
서독 라디오	11	63
서독신문 및 정기간행물잡지	1	2
서독내 친척, 친지, 친구과 대화	23	33
동독 TV	-	-

26) 통일전에 동독주민을 상대로 이러한 정보취득원에 대한 설문조사는 불가능하였으므로 탈동독민을 포함하는 이주민을 상대로 한 조사가 유일한 자료이다.

대중매체(정보취득원)	서독TV의 수신 가능지역 (n=162) %	서독TV의 수신불가지역 (n=43) %
동독 라디오	-	-
동독 신문 및 정기간행물잡지	-	-
동독내 친척, 친지, 친구와의 대화	1	-
	100	100
표본수: n=동독으로부터 서독으로 이주한 이주민 205명		

(5) 동독시청자들의 서독방송프로그램에 대한 밀착도

동독주민들이 서독방송의 주요뉴스를 시청한다는 것은 이미 오래전부터 검증된 사실인데 서독의 가장 신뢰받는 저녁8시뉴스 Tagesschau나 시사프로그램인 Kennzeichen D를 상당한 비중으로 정기적 지속적으로 시청한다고 답하였다. 이는 동독주민들이 정치, 경제, 사회, 국제정세 등에 관한 정보를 서독언론을 통해 접하며 정보의 공정성과 진실성에 대한 신뢰를 보여줌으로써 동독인들의 가치기준으로 자리잡았다는 일반적 시각을 그대로 보여주었다.

(6) 정치시사프로그램의 시청율

동독주민들이 서독TV에서 방송되는 정치 및 시사프로그램의 시청 및 그 영향을 분석하는 것은 결국 이들이 ‘향후 선택할 체제에 대한 판단’에 관한 최후의 징표가 될 수 있기 때문이다.

동독주민이 서독TV가 방영하는 각종 드라마 오락프로그램을 즐겨 시청하는 것이 그들 일상의 고단함을 달래주는 한편 자신들의 미래의 삶에 대한 기대욕구를 반영하는 것임에

비해, 정치 및 시사프로그램의 시청을 통한 정치 및 체제에 관한 정보취득과 그로부터 받는 영향은 자신들의 정치적 식견과 입장을 정하는 기준이 되며, 이를 위해 동독시청자들은 오랫동안의 고민과 고도의 신중한 분석 및 판단을 요하게 된다.

동독주민들이 동독TV로부터 얻는 정치 혹은 사회적 이슈에 관한 정보가 왜곡되거나 편파적이며 단순히 체제선전에 불과하다는 인식이 팽배했던 결과, 동독시청자들이 서독TV로부터 공정성과 진실함을 갈구하고 있다는 사실이 설문조사에서도 그대로 나타났다. 즉 통일 5년전인 1985년의 조사에서는 정치적 이슈로부터 가능하면 멀어지려는 서독주민들은 정치 및 시사프로그램의 시청율이 저조한데 비하여, 동독주민들의 그것은 훨씬 더 높았다는 것이 인상적이다.

(7) 동독주민의 동독TV의 시청현황²⁷⁾

가. 동독TV의 정치적 보도행태

여기서 주로 다룰 것은 동독TV의 보도프로그램인“현장카메라”이다. 그 이유는 동독의 대중매체들이 탈출움직임이나 대규모 시위등 추적하기 곤란한 사건에 관하여 잘 보도하지 않거나 혹은 사실을 왜곡하여 보도하는 모습을 보였기 때문이다.

동독텔레비전이 사실을 숨기거나 왜곡한다는 것을 증명해내는 것은 통일과정에 있어 서독TV의 역할의 중대성을 주장하는데 하나의 전제가 된다. 즉 서독텔레비전이 야당의 정치적 주장이나 사상적 토대를 전파하거나 탈출행렬을 조장하는데 일정한 역할을 하였다는 것에 대한 일종의 반대의 증거인 셈이다.

27) 통일전에 동독민의 동독TV시청율을 조사하는 것이 불가능하였기 때문에 서독으로 이주(탈출 혹은 공식적인 여행허가를 얻어 이주한 경우를 모두 포함)한 이주민을 상대로 조사한 것으로 사실상 1985년 당시 매우 드문 시청율 조사자료이다.

나. 동독 TV 시청율

동독인들은 서독TV를 수신할 수 없는 지역의 경우에도 동독TV를 매일 혹은 자주 시청하는 비율이 49%에 불과할 정도로 저조했다. 앞서 서독TV를 수신할 수 있는 지역에서 동독인들이 서독TV를 매일(82%) 혹은 자주(12%) 시청하는 비율이 94%에 달한 것과 비교하면 엄청난 외면이다.

동독인들의 동독TV의 시청을 거부하는 이유는 다양하다. 요약하자면 정보의 획득측면에서 보자면 동독TV는 오로지 SED 사회주의유일당의 선전도구로서 정보의 공정성과 진실성을 기대할 수 없다고 보았다. 또한 오락의 측면에서 보더라도 동독TV는 동독인들의 여가활용, 긴장해소, 오락의 욕구를 충족시켜주기에는 턱없이 모자라다는 평가를 내린 것이다.

1970년대 서방미디어의 영향으로 인하여 사회주의 인민을 통합시키기 위한 명분으로 동독TV의 프로그램개편에 관한 논의가 활발해지기 시작하였다. 그에 따라 편성된 동독의 오락프로그램은 미국의 제국주의적 오락프로그램에 대항하고 이를 대체하는 목표로 한 것이었다.

그러나 1980년대 들어 동독TV의 오락방송과 합쳐 서독TV가 방영하는 자유분방한 오락 예능방송은 사회주의의 소시민들의 이데올로기적 성향과 무장을 해체시켜버리는 계기로 작용하고 결국 사회주의의 정체성을 허물고 체제에 대한 근본적인 의구심을 갖게 하는 강력한 무기로 작용하였다.

<표> 동독인의 동독TV의 시청율

	서독TV의 수신 가능 (n=162) %	서독TV의 수신불가 (n=43) %
매일시청, 자주시청	10	49

	서독TV의 수신 가능 (n=162) %	서독TV의 수신불가 (n=43) %
가끔 시청	18	28
거의 혹은 전혀 시청 안함	72	23
	100	100
표본수: n=동독이주민 205명		

제4절 서독TV방송이 정신 및 체제 통합에 미친 영향

I. 서독TV에 대한 전체적인 인상

(1) 긍정적인 측면

일반적으로 동독주민은 동독내의 방송매체에 대한 불신으로 인하여 정보에 대한 욕구와 자신들의 정치적입장에 대한 욕구를 강하게 분출하고 있었다. 따라서 이러한 욕구가 서독TV를 시청하는 중요한 동기로 작용하였다.

서독TV가 자신들의 욕구에 적절하게 부응하고 있는지에 대하여는 개별 인터뷰에서 ‘좋은 정보를 제공한다’, ‘정보욕구가 해소되었다’ 등의 직접적인 표현으로 대답을 하였다.²⁸⁾

동독민들이 서독TV에 대하여 긍정적인 측면으로 꼽는 것은 방송프로그램의 기본 및 원칙에 대한 것이며, 비판적인 것은 주로 구체적이고 개별적인 내용에 관한 것들이었다. 특히 정보의 다양성과 공개성을 높이 평가하였고, 개별프로그램이나 정보의 질에 관하여도 높은 신뢰를 보였다.

28) Hesse, aaO., S.51.

(2) 부정적인 측면

서독TV에 대한 동독인들의 비판적인 시각은 주로 방송프로그램의 세부내용에 관한 것들이다. 즉 개인주의적 방송, 특유의 비판적 태도, 늦은 방송시간대, 잦은 재방송, 잔인한 장면등 주로 개인별 선호도에 따른 평가가 주를 이루었다.

(3) 소결

전체적으로 동독인들이 보는 서독TV에 대한 이미지는 매우 좋은 혹은 매우 우호적인 것으로 평가할 수 있다. 특히 서독TV가 보여주는 의견의 다양성과 공개성과 함께 방송의 유연함도 동독인들에게 긍정적인 측면으로 평가되었다.

II. 동독인의 서독TV의 방송에 대한 강한 신뢰도

방송에 대한 신뢰는 방송의 여러 장르 중 특히 뉴스보도에 대한 신뢰를 묻는 것이 가장 유의미하다. 특히 동독방송과 비교하여 뉴스보도가 신뢰할만한 것인지를 묻는 질문에 대해 탈동독이주민들의 반응은 사회주의체제의 선전도구로서의 뉴스보도를 신뢰하지 않고 있음이 드러났다.

탈동독이주민들을 상대로한 ‘방송의 뉴스보도를 전혀 신뢰하지 않는다’를 0으로 설정하는 한편, ‘방송의 뉴스보도를 완전히 신뢰한다’를 10으로 설정하여 설문한 결과, 서독방송의 경우 8.0, 동독방송은 2.5를 기록하는 것으로 조사되었다.²⁹⁾

서독방송에 대한 동독인들의 절대적인 신뢰에 대한 일화가 있다. 1978년 서독의 ARD 방송의 동독의 동베를린 주재 특파원 Fritz Pleigten의 진술이다. “방송의 신뢰에 대한 차이가 얼마나 큰 것인지 1978년 여름 우리는 Intershop-System(동독에서 서방의 상품을 항상 교환 가능한 화폐<대개 외화>로만 구입할 수 있도록 허용된 상점)의 운영형태의 변경

29) Hesse, aaO., S.81.

가능성에 대해 보도한 적이 있다. 그런데 그 다음날 동독사람들이 근무시간중임에도 불구하고 외화가게들(Valuta-Läden)앞에는 1만여명이 줄을 지어 서 있었다. 비록 동독재무장관이 우리의 고작 90초짜리 Tageschau방송을 부인하는 말을 한시간 동안 했더라도 사람들은 그 말을 믿지 않고 줄을 섰을 것이다...”³⁰⁾

Ⅲ. 서독방송과 동독방송의 경쟁: 이데올로기적 선택

(1) 정신적·문화적 이질성 극복

TV의 오락 예능기능 관점에서 보면, 1970년대 이후부터 서독방송이 동독방송을 압도하면서 동독시청자들의 마음을 사로잡아 왔다. 1980년대 들어 동독정부가 그 심각성을 깨닫고 일부 동유럽의 방송프로그램을 도입하기 시작한데다, 또한 특히 1986년 문화협정에 따른 후속합의에 따라 동서독간 프로그램의 공동제작, 서독영상물의 도입등의 이유로 동서독 TV간 예능오락의 선호도 차이는 상당부분 완화되었다. 또한 오락 및 예능의 기능을 두고 동서독TV간의 선호도 우위를 논하는 것이나 혹은 시청율 차이를 언급하는 자체가 의미있는 일이 아닐 수 있다.

그러나 동독주민들이 서독TV를 통해서든 혹은 동독TV의 오락 및 예능프로그램을 시청함으로써 이들의 정신세계와 의식속에는 이미 ‘무의식적으로 생활속의 자본주의화’가 진행되었고 또한 바로 이점에서 자본주의적 생활에 대한 간극 혹은 거부감이 상당부분 사라지게 하는 역할을 한 것이다. 이러한 자본주의적 생활에 대한 접근 혹은 공감대형성은 이미 되돌릴 수 없는 불가역적인 것이라는 점에서 독일통일의 중요한 요소의 하나가 되었다.

사회주의시절 동독인들은 서독TV드라마에서 등장하는 바나나의 일상적인 구매를 언젠가 자신들의 모습으로 꿈꾸고 있던 터에 동독민들이 통일직후 서독의 인근 도시에 줄

30) Fritz Pleitgen, Die Sicherheit war mit Sicherheit dabei. Die Erfahrungen eines Korrespondenten in der DDR(I), In: Die Zeit Nr.34 vom 20.8.1982, S.48

을 지어 몰려와 상당기간동안 바나나를 대량구매해가는 모습이 바로 이러한 생활 속의 자본주의화의 한 단면이다.

(2) 서독정치경제체제에 대한 호응

가. 동독TV에 비친 동독의 정치체제에 대한 실망

○ 방송행태의 측면

서구의 방송이 첫 멘트가 시청자들이 흥미와 관심을 유발하는 주요뉴스의 타이틀을 전면에 배치하고 이를 차근차근 풀어내는 방식인데 비하여, 동독의 뉴스보도는 마치 신문 편집자가 뉴스내용을 무미건조하게 편집하듯이 구태의연하게 내보내는 방식이다.

특히 뉴스의 첫머리는 항상 Honecker서기장에 대한 보도로 시작하며 외국으로부터의 전문, 국민방문, 국가주요기관의 동정, 공식적인 담화 또한 항상 동독경제생활에 대한 체제선전, 그다음에는 세계정세를 보도하면서 서방국가 사회의 문제점에 대한 비판보도가 변하지 않는 방송형식이었다.

이러한 긍정소식의 방송(Hofnachrichten)는 이미 서독TV에 매료된 동독시청자들로부터 외면받을 수 밖에 없었다.³¹⁾

○ 방송내용의 측면

동독시청자의 입장에서 볼 때 동독방송의 문제는 단순히 방송행태의 문제가 아니라, 뉴스보도의 우선순위에 밀린 자신들이 얻어야 할 정보를 아예 숨긴채 전달해주지 않거나, 혹은 체제선전을 위해 정보를 왜곡시키는 것으로 받아들여졌다. 이는 동독주민들의 입장에서 이를 용납할 수 없는 이유가 이미 서독TV로부터 그와 반대되는 방송을 시청하고 경험한 바 있기 때문이다. 결국 이것이 동독TV를 외면하는 이유인 것이다.

31) Hesse, aaO., S.87

그 결과 동독TV의 간판 뉴스보도 프로그램이었던 ‘Aktuelle Kamera’의 고위관계자였던 Franz Loeser도 스스로 이 보도프로그램은 1%의 시청율에 머무른 적이 다반사였으며 그에 비해 서독의 ARD나 ZDF방송이 동독주민에게 가장 중요한 정보취득원이 되었다는 것을 증언하였다

동독TV가 서독TV에 경쟁에서 완전히 밀려난 이유가 동독주민으로부터 신뢰를 상실한 때문이라는 것을 동독의 언론학자도 지적하며 그에 대한 대안으로 방송의 실제현실 관련성을 주문한 바 있다.³²⁾

나. 서독의 정치경제체제에 대한 긍정적 인식의 형성

동서독 TV간 뉴스보도나 시사프로그램에 있어 동독TV가 정보의 왜곡·불공성문제 등으로 신뢰를 잃게 되고, 동독주민들이 서독TV에 전적으로 의존하게 됨에 따라 이제 동독주민들이 동독의 국가체제에 대한 근본적인 의구심을 갖게 되었다.

사회주의체제에 대한 의문은 곧 사회주의 이데올로기에 대한 의구심 혹은 국가체제 자체의 정체성에 대한 회의를 의미한다. 이것은 1980년대 중반부터 서독정부와 그의 지원을 받는 서독의 방송들이 끊임없이 추구하고 목표로 했던 바이기도 하다.

다음의 표는 탈동독이주민들에게 서독에서의 삶에 대한 관점을 대답한 것이다. 서독 매스미디어에 노출된 후 자신들의 희망과 기대를 잘 표현하고 있다. 번호별 질문은 다음과 같다:

1. 시민들이 국가의 의사결정에 많이 참여할 수 있다.
2. 질서정연한 사회이다.
3. 서독에서는 누구라도 능력만 있다면 많은 돈을 벌수 있다.
4. 누구라도 자신의 출신과 상관없이 동등한 신분상승기회가 주어진다.
5. 서독에서의 근로자는 착취당하지 않도록 조심해야 한다.
6. 많은 시민들이 충분치 못한 연금을 받고 있다.
7. 서독에서는 어느 누구도

32) Hesse, aaO., S. 89

긴급상황을 고민할 필요가 없다. 8. 서독에서는 사람들간 우호적인 관계를 유지하고 있다. 9. 많은 사람들에 있어 의사의 치료가 불충분하다.

특히 동의하는 비율이 높은 질문항목으로 86.5%가 동의한 것으로 대답한 ‘서독에서는 능력만 있으면 많은 돈을 벌수 있다’는 항목은 당연히 서독방송의 드라마, 오락방송 혹은 뉴스보도 등에 오랫동안 노출된 동독인들의 인식을 반영한 것으로 추정된다.

또한 66.9%가 동의한 ‘국가의 의사결정에 시민들이 직접 참여할 수 있다’는 항목은 서독TV의 뉴스나 정치 및 사회이슈를 다루는 프로그램의 시청으로부터 얻은 인식으로 분석된다.

그러나 ‘서독에서는 긴급상황을 걱정할 필요가 없다’는 항목에 대해 동의하지 않는 비율이 더 높은 것은 자본주의의 능력사회에서는 사회보장이 모든 이에게 모두 골고루 배분되기 어렵고 각자가 책임질 것이라는 일종의 우려를 표시하는 것으로 보인다. 이 또한 TV방송에서 보도되는 이슈제거나 토론프로그램 혹은 드라마에서 방영되는 사회의 단면 혹은 이면을 보다 진지하게 관찰한 결과로 추정된다.

다. 서독TV방송의 서독에 관한 이미지형성에 대한 긍정적 평가

이 조사는 서독 TV를 시청하고 있는 동독시청자들에게 서독TV가 서독체제를 의도적으로 선전하고 있는지 혹은 현실과 먼 환상을 갖도록 꾸미는지를 물어 본 바 있다. 서독정부 뿐만 아니라 서독의 공영방송은 방송개방이후 10년이 지난 시점에 동독인들이 서독방송에 의해 상당한 정도로 영향을 받고 있다는 정보를 여러 경로로부터 확인한 후 위성방송등에서는 의식적으로 파급력있는 방송프로그램을 내보내는 등 노력한 것이 사실이다. 그러나 동독인들은 그러한 서독방송프로그램이 서독의 정치·경제·사회의 현실을 꾸미거나 부풀린 것이 아니라 사실 그대로를 보여준 것이라고 믿었다.

(3) 소결

독일통일의 근간은 서독체제가 동독주민들의 마음을 얻었다는 데에서 이룩된 것이라는 사실을 잊어서는 안된다. 그렇다면 결국 방송의 상호개방후 약 25년 만에, 그리고 완전한 형태의 방송교류후 만 4년 만에 서독의 방송은 동독인들의 마음을 얻고 그들이 스스로 서독체제에 편입할 것을 자진 선택하게 하여 통일을 이끌었다. 바로 그것이 TV방송의 힘이었다.

제5절 통일과정에서의 방송의 역할(1989-1990년)

I. 통일과정에서의 동독TV에 대한 태도

이는 여론조사를 통한 시청율와 만족도조사에서도 그대로 나타났다. 1980년대 동독 국영방송 제1 TV와 제2 TV를 합쳐 평균 시청율은 38%정도로 조사되었으나 1989년에는 32%로 낮아졌다. 같은 해(1989년)에는 동독시청자들로부터도 부정적인 평가를 받았다.- 정치적인 보도에 대한 불만의 표시가 상당히 많았다. 이러한 결과는 결국 많은 시청자들이 동독TV의 정치관련 보도를 무시하는 것으로 나타났다.

대부분의 가정에서 TV를 보유하고 있었음에도 불구하고 1980년대말 실제로 동독TV가 내보낸 정치 관련 보도는 동독 전체에서 10%만이 시청할 뿐이었다. 이것마저도 Honecker(호네커)의 퇴장과 정치관련 보도가 현저히 개선되기 시작하기 전인 1989년 초에는 5%대로 떨어졌다. 그 당시 정치관련 보도에 대해 긍정적인 평가를 내린 것은 체제의 로열제층에 의하여 이를 활용하기 위하여 이루어진 것임을 알 수 있다.

동독에서 가장 중심적인 방송프로그램으로서 주요뉴스 프로그램인 ‘카메라현장’(제1TV 저녁 7시30분 방송)에서도 나타났다. 1980년대 이 뉴스프로그램의 평균 시청율은 10%대에 머물렀는데 구체적인 개별상황에 따라서는 3%대까지 떨어지기도 했다. 물론 서독과의 특별한 이벤트 상황의 경우, 예컨대 동서독정상회담(1981년 슈미트수상과 호네

커 서기장의 정상간 만남의 경우에는 50.5%에 달하였다든지 또한 1982년의 안드로포프 서기장의 취임의 경우 20.1%, 또는 1988년 9월7일에 있었던 호네커 서기장의 서독방문 당시에는 28.9%를 기록하였다.

이와 같이 동독시청자들의 외면 상황은 그 원인을 대부분의 동독주민들은 이들 사건의 순수한 정보를 얻는것에는 흥미가 적고 그 대신에 오히려 직접 경험하고 싶어했다는 데에서 원인을 찾을 수 있다. 이에 관하여는 국가선전매체인 국영방송이 이미 이렇게 원인을 분석하는 보도를 한 바 있다.

가장 최악의 저조한 시청율을 기록한 것은 매거진 “Schwarze Kanal”이라는 방송으로 이 방송의 사회주의를 선전하기 위한 과대포장이나 많은 동독시민이 오로지 서독TV를 통해서만 서독의 현실을 알게 되는 것이 별반 다르지 않다는 것에 대해 동독주민들이 분명하게 거부 의사를 표시한 것이라고 할 수 있다. 이 방송의 평균시청율은 5%대에 머물렀고, 1989년 5월의 조사에서는 0.5%에 불과하였다.

그에 비해 압도적으로 평가나 시청율이 높은 프로그램은 오락이나 상담 프로그램이었다. 오락프로그램은 통일이전까지 30%대의 시청율을 유지하였는데 대체로 서독방송을 모방한 것이 커다란 인기와 호응을 얻는 비결이었다.

결론적으로 동독의 정치보도관련 프로그램에 대한 실망과 불만은 단지 거기에만 머무른 것이 아니라 동독TV전체에 대한 불신과 불만을 이어지게 된 것으로 풀이할 수 있다.

II. 동독 대변혁기의 TV역할

(1) 대변혁과정에 있어 TV역할에 대한 일반적 평가

1989년 11월의 베를린장벽의 붕괴로 시작된 동독의 대변혁, 즉 독일의 통일과 사회주의 유일당 지배체제가 국민의 저항에 굴복하여 무너져내린 대변혁은 TV시대에 일어난 최초의 유럽에서의 정치체제의 변혁으로 평가된다.

이러한 대변혁에 있어 TV가 결정적인 역할과 영향을 미쳤음은 누구나 인정하는 사실임에 틀림없다. 이에 관하여는 당시 및 현재시점의 언론학자와 관찰자들이 일치된 견해를 보인다.

베를린장벽붕괴의 도화선이 되었던 라이프찌히의 월요일 집회를 실시간 보여주는 방송 화면, 1989년 11월9일 저녁의 베를린장벽붕괴를 실황 중계했던 방송, 그리고 그렇지만 나는 우리 국민을 사랑한다”고 했던 당시 독일비밀경찰총수인 Erich Mielke의 고백 장면 등은 독일국민의 집단양심을 불러일으키는데 결정적인 끈을 당겼다는 것이 일반적인 평가이다.

(2) 동·서독 TV의 혁명의 촉매·가속화 역할

가. TV에 의한 혁명

구동독 공산지배체제의 붕괴에 TV가 결정적인 역할을 하였다면 동독과 서독의 TV는 각자 어떤 역할을 한 것인가?

어느 학자는 당시 TV방송의 역할을 독일어권역의 시청자라면 그 어느 곳에서나 1989-1990년 사이 일어났던 전세계 최초의 TV에 의한 혁명의 목격자이자 참여자가 되었다고 표현한 바 있다.³³⁾ 즉 그 짧은 1년여의 혁명은 TV에 의한 것이었다고 평가한 것이다. TV가 1989-1990년의 대변혁을 촉발, 가속화, 그리고 강화하는 작용을 한 것이다. TV 없이는 이 역사적 혁명은 가능하지 않았다는 것이 대체적인 평가이다.

나. 대변혁의 촉매 및 가속화 역할

실제 TV의 역할과 그 작용에 있어 동독TV와 서독TV의 근본적인 차이를 인식하는 것이 중요하다.

33) Helmut Hanke, "Macht und Ohnmacht des Mediums, Wandel in Funktion und Gebrauch des DDR-Fernsehens. Dokumentation der GFF-Tagung 1990(Schriften der Gesellschaft fuer Film- und Fernsehwissenschaft, 14), hrsg. v. Knut Hickethier und Irmela Schneider(Berlin 1992), S. 150-160.

동독에서 시청할 수 있는 서독TV는 서독지역에서 제작된 후 서독지역에서 전송된 것으로서, 이런 변혁을 동독에서 벌어진 절호의 보도주제로 파악하고 그 기회를 절대 놓쳐서는 안되는 사안으로 집중적으로 반응한 것이다. 당시의 뉴스보도채널 “Tagesschau”, “Tagesthemen”, “heute”, “heute-Journal” 및 그 밖의 다른 보도 프로그램도 당시의 대변혁이 어느 몇몇 지역에 국한된 것이 아니라, 동독지역 전체에 걸쳐 일어나는 점을 분명히 하였다. 당시의 서독 텔레비전들은 동독에서 일어나고 있는 시민저항운동을 동독 전지역으로 전파하는 하나의 미디어 플랫폼 역할을 수행하였다.

서독텔레비전은 이념체제, 정치구조 혹은 공산당조직등에 대하여 변혁을 피하거나 선동한 것은 전혀 아니라고 항변하지만 집중적으로 그리고 하나의 방향성을 갖고 보도하고 중계했던 점을 통해 볼 때 의도적이고 주도적으로 혁명상황을 유발하고 이끌어갔던 것은 틀림없다.

이러한 서독TV의 혁명에 대한 주도적 역할은 이미 먼 이전의 동서독 방송개방이후부터 서독정부가 장기간 기울여온 실행계획과 노력의 산물이다. 이미 그 4년전에 서독정부가 동독이주민을 상대로 의식조사를 진행한 설문내용을 보더라도 서독정부가 얼마나 면밀하게 이 상황을 예견하고 준비했는가 하는 것을 잘 보여주고 있다.

제3장

남북방송교류의 현황과 문제점

제1절 남북방송교류의 현황

제2절 문제점

제3장

남북방송교류의 현황과 문제점

제1절 남북방송교류의 현황

I. 1998~2003년(국민의 정부시기)

(1) 남북방송교류의 태동

방송교류의 개척은 방송교류에 관한 정치적 결단이나 합의없이 극히 한정된 남측언론인 혹은 언론기관이 2000년의 남북정상회담을 준비하기 위해 북측 언론인을 접촉하는 형태였다. 태동기의 방송교류는 남측 언론 방송사가 방송제작을 위해 북측으로부터 취재허가나 제작인력을 지원받는 수준에 머물렀다.

또한 이시기에는 북한영상물을 수입하여 상업적으로 방송하거나 소개하는 것이 그나마 진전된 형태의 방송교류이었다.

2000년 남북정상회담에 즈음하여 남한의 언론사사장단이 방북한 것을 필두로 남북간 상호이해의 전제로써 언론교류의 중요성이 부각되기 시작하였다.

이 시기의 방송교류는

- 정상회담과 관련하여 KBS, MBC, SBS등이 북한관련 소개 및 보도 및 뉴스, 다큐멘터리 프로그램의 방영
- 남북정상회담 장면을 중계하기 위한 북한방송과의 제작협력 및 방송인력의 방북,

- 「개마고원의 생태」, 「북한문화유산시리즈」 등 생태, 문화, 역사관련 다큐멘터리의 공동제작 또는 제작협력
- 남한의 KBS가 기획하고 북한의 조선중앙TV가 제작하는 소위 외주제작방식의 제작협력 등이 있었다.

한편 2000년 7월에는 MBC에 의한 남북친선탁구대회의 위성생중계방송이 있었는데 이는 북한에서 제작되고 북한 내에서 생중계된 최초의 사례라는 점에서 의미가 있다. 또한 2001년 2월에는 평양봉화예술극장에서 공연된 ‘춘향전 남북합동공연’현장을 취재하여 보도하면서 공연현장의 모습과 함께 평양거리등의 북한의 최근 모습을 남한시청자들에게 보여준 것도 남북방송교류사의 의미있는 사례이다.

(2) 방송교류의 활성화 및 지원을 위한 제도창설

2000년 정상회담이후의 남북한방송교류는 크게 큰 진전을 보지는 못하였지만 가장 괄목할만한 성과는 2001년 6월 남북방송교류를 활성화하고 지원하기 위하여 방송위원회 산하 남북방송교류위원회를 설치한 것을 들 수 있다.³⁴⁾

방송통신위원회는 북한의 방송 관련 기관과의 직접 교류를 통하여 교류의 제도화를 기할 수 있다고 보고 같은 해 말 북한 조선중앙방송위원회에 남북 방송교류협력 과 관련하여 협의할 것을 제안하는 한편 이듬해인 2002년 8월경 협의를 위한 창구도 개설한 바 있다.

남한의 방송위원회와 북한 조선중앙방송위원회는 남북간 화해협력의 기초로서 방송의 중요성을 인식하여 2002년 8월 방송교류협력을 위한 합의를 체결하기도 하였다.

34) 방송통신위원회, 남북방송통신 산업 협력 활성화 정책수립을 위한 시뮬레이션 개발연구, 2008.2, 95면 이하.

II. 2003~2008년(참여정부시기)³⁵⁾

(1) 남북언론인의 인적교류

남북 방송교류의 활성화를 위해서는 우선 남북한 방송인의 인적교류가 선행되어야 한다는 인식아래 방송협력 및 교류와 관련한 남북방송인간의 토론회가 개최되었다.

1차 방송인토론회는 2003년 10월 평양 인민문화궁전에서 개최되었다. 여기에는 남측에서는 방송위원장을 포함하여 지상파방송사, 케이블·위성 방송, 학계, 관계부처 등 130여명의 방송관계자가 참여하였으며, 북측에서도 조선중앙방송위원회 위원장을 비롯하여 방송관련종사자 100여명의 방송인들이 참여하여 방송제작, 방송언어, 방송기술 등 3개 분과로 나뉘어 분야별 토론이 진행되었으며, 이를 통해 서로의 방송체제와 방송이념 등에 대한 차이점과 유사성을 확인할 수 있었으며, 해당분야에서의 남북교류 협력 방안에 대한 폭넓은 논의가 이루어졌다.³⁶⁾

2차 방송인토론회는 2005년 9월 금강산 금강산호텔)에서 개최되었다. 남측은 남북방송교류추진위원장을 비롯하여 방송계·학계·시민단체·관계부처등 70여명과 북측은 조선중앙방송위원회 부위원장을 포함 40여명의 방송관계자가 참여하여 편성제작과 방송기술 분과 2개 분야로 나뉘어 토론이 진행하였고 남북 방송교류협력을 위한 실질적이고 구체적인 실행 방안들에 대한 논의를 하였다.

(2) 남북방송영상물소개모임

남북 문화 및 민족의 동질성의 회복을 위해 남북한 서로의 방송영상물을 구매하고 이를 방영할 수 있도록 할 필요성이 있다. 이에 우선 서로의 방송영상물을 소개하는 방송영

35) 방송위원회, 「말·소리·빛 풍경을 나누다 II」, IV.남북방송교류추진현황, 257면 이하.

36) 방송위원회, 「2기 방송위원회 방송백서」(2003.5~2006.4), 방송통신위원회 2006.5, 346면 이하.

상물 견본시를 개최하였다. 남북방송영상물소개모임에서 소개된 남북의 방송영상물은 교차구매가 이루어졌다.

1차 회합은 분단이후 최초로 2003년 10월 17일 2박3일 일정으로 평양 인민문화궁전에 서 개최되어 되었다. 남측은 249편, 북측은 101편의 방송영상물을 출품하여 남측은 66편, 북측은 14편의 상대 방송영상물을 각각 구입하였다. 북한은 2003년 1차 모임에서 구입한 남측 방송영상물 중 일부를 조선중앙TV를 통해 방송하였다.³⁷⁾

2차회합은 2005년 10월 31일 2박 3일 일정으로 금강산 금강산 호텔에서 개최되어 남측은 118편의 방송영상물, 북측은 123편을 출품하고 각각 남측은 114편, 북측은 22편의 상대 방송영상물을 구입하였다.³⁸⁾

(3) 방송설비 및 기술 지원

방송위원회는 2003년 남북간 방송프로그램을 제작협력을 위해 남북 방송사가 공히 이용할 수 있는 방송설비로써 디지털 방송편집장비나 송출장비를 지원한 바 있고 그 운용을 위해 관련기술의 이전 등 협력행위도 있었다. 그밖에도 2005년 디지털 방송중계차량의 지원, 해당 장비의 운용을 위한 기술이전행위도 이루어졌다.³⁹⁾

(4) 국제경기의 위성중계 지원

2003년 대구 유니버시아드 경기를 8월 15일부터 31일까지 타이콤 위성을 통해 북한에 전송해주었고 북측은 자국 선수와 남측 선수들의 경기를 비롯하여 주요 경기를 녹화 중계하였다. 특히 북측 방송인이 남측을 방문해 자체 제작을 하였고 남측은 대회 조직위원회 및 방송사와의 협력체계를 구축하여 제작협력을 하였다.

37) 방송위원회, 「2기 방송위원회 방송백서」 346~347면.

38) 방송위원회, 위의 백서, 346~347면.

39) 방송위원회, 위의 백서, 348면.

2004년 아테네올림픽 경기를 8월 13일부터 9월 1일까지 타이콤 위성을 통해 전송하였다. 북측은 우리 측이 전송해 준 경기 중 자국 선수들의 경기와 남측 선수들의 주요 경기 그리고 외국의 진기한 경기 등을 방송하였다. 2005년에는 남한에서 개최된 동아시아축구 선수권대회 경기를 Asiasat II 위성을 통해 전송해 주었고 북측은 자국 선수들의 경기와 남한과 북한 선수들의 경기를 방송하였다.⁴⁰⁾

제2절 문제점

I. 방송개방에 관한 과거 정부의 시각

최근 10여년간 남북 경색 국면으로 인해 남북 간의 방송 교류는 물론이거니와 방송교류 관련 정책적 제안이나 정책추진은 중단되었다. 1989년 11월18일 당시 야당 대표였던 김대중 평민당 총재는 “남북한 6500백만 동포간의 상호이해를 넓히고 신뢰와 동질성의 회복을 빠르게 실현하기 위하여 텔레비전, 라디오의 상호 시청 및 청취이 개방을 촉구한다”고 주장하고 정부도 이에 대해 적극 검토하겠다고 발표한바 있다. 정치권의 논의 끝에 1989년 12월27일 이홍구 당시 통일부장관의 말을 인용하면서 “정부가 북한을 자극하지 않으면서 국제사회의 책임있는 일원으로 이끌어내북한에 대한 우리 사회의 이해를 넓히기 위해 평양방송 등 북한의 라디오방송을 일방적으로 개방하는 방안을 검토 중에 있다”고 언급한 바 있다.

그러나 그로부터 약 29년이 지났음에도 불구하고 그 당시의 출발점과 비교할 때 거의 진전된 상황이 없다. 이는 방송교류의 중요성에 대한 인식의 부족, 방송교류에 대한 장기적 계획과 전략의 부재, 방송교류를 옥죄는 법제도의 속박, 그리고 방송개방을 포함하는 획기적 방송교류에 대한 제도적 틀의 부재에 기인하는 바 크다.

40) 방송위원회, 위의 방송백서, 348~349면.

야당대표의 주장과 그에 대응하는 정부의 영혼없는 답변은 방송개방 등 방송교류가 얼마나 중요한지를 깨닫지 못하고 치열한 목표의식 없이 접근하는 정치적 수사에 불과했던 것이다. 그 결과는 지금까지의 성과라고는 단편적이고 단발적인 이벤트성 행사⁴¹⁾, 방송관련법상 선언적인 활성화 관련 규정들로 나타났다.

방송교류가 부진한 근본적인 이유가 북한의 소극적인 자세에 기인한다는 것을 모르는 바 아니다. 그러나 다른 남북교류와 마찬가지로 북한을 핑계대서는 안된다. 우리가 체제의 우월성을 자랑하면서도 북한방송의 시청취를 금지하고 있는 것은 레드컴플렉스의 발로이거나 국민을 과잉 계몽의 대상으로 삼는 것에 불과하다. 아직도 우리 국민의 수준을 몽매한 계도대상으로 삼는 것은 국민의 의식수준을 무시하는 것이며 우리체제에 대한 불확신을 스스로 자인하는 꼴이기도 하다. 동독은 이미 서독과의 체제경쟁에서 뒤진 것을 알면서도 1973년 서독방송의 시청취를 개방한 바 있다.

과거정부의 판단 오류는 방송교류를 지나치게 정치적 환경에 가둔 것이라고 할 수 있다. 마치 이산가족상봉을 한정된 수의 이벤트로 진행하다 보면 자유로운 상봉에 이르게 될 수 있다는 생각이다. 방송교류도 최종단계인 방송개방에 이르기까지 점차적인 접근을 해야 한다고 생각할 수 있다. 그러나 이는 남북관계 전반의 그것처럼 착각에 불과하다. 이제는 남북한의 현실여건을 볼 때 직접 방송개방의 빔장을 풀 시기이다. 이 기회를 놓쳐서는 안된다. 이를 위해서는 우리가 먼저 모든 빔장을 풀고 북한측을 설득하고 인도하는 전략을 가져가야 한다.

II. 장기적 목표와 전략의 부재: 독일의 경우와 비교

남북한 방송 상호개방 문제는 그 시작이 동서독의 그것과 유사한 점이 있지만 결정적으로 다른 것은 남한 조차도 북한 방송의 시청취를 금지하고 있다는 점이다. 당시 서독은

41) 이정기, “남북방송교류 현황과 교류협력 발전방안 - 드라마 <사육신>사례를 중심으로”, 경희사이법대학교 2007.11, 14면.

동독방송의 시청취를 금지한 바 없다. 그런 점에서 서독은 당당하고 거칠 것 없이 동독민의 서독방송 개방을 추구할 수 있었다. 서독정부의 이 목표에 대한 집념은 대단히 집요하였고 장기적이었으며 구체적이고도 꾸준한 계획과 전략을 갖고 추진하는 것이었다.

서독정부와 방송계가 동독의 서독TV개방 혹은 방송교류의 활성화를 위한 노력의 결실은 무엇보다 1986년의 문화협정이라고 할 수 있다. 이를 위해 장기적이고도 집중적인 노력을 기울였다. 또한 그 노력의 효과를 점검하기 위해 동독주민을 상대로 서독TV의 시청으로 인한 효과를 설문조사를 통해 검증한 후 더욱 더 적극적으로 추진한 바 있다.

서독정부와 방송계가 시행한 장기플랜과 전략은 간단 명료한 것이다. 이른바 방송의 민족·문화공동체를 향한 노력이다. 이는 이미 서독정부와 동독정부가 공히 문화 및 역사를 공유하는 민족공동체의 관념을 통일정책의 기초로 시동을 건 이후 곧바로 언론 및 방송계에 적용한 것이며 장기전략의 일환이었다. 이를 위하여 두가지의 장기전략이 두드러진다.

그 하나가 문화공동체를 지향하여 독일민족의 문화, 예술 분야 전반의 교류 활성화를 함의한 1986년의 문화협정이 그것이다. 이를 통해 명실상부한 문화공동체 실현의 토대를 마련했다는 것이 지금까지의 확립된 평가이다.

또 하나는 ‘민족문화공동체 위성채널’이다. 독일의 민족공동체 관념은 다분히 민족우월의식이 포함된 계몽주의의 산물이다. 서독은 당시 통일대상으로서의 동독을 민족공동체로 포섭하는 노력을 함에 있어 그것이 동독에 노골적인 흡수통일전략으로 오해받을 것을 우려하여 우회전략으로서 동독뿐만 아니라 독일어를 사용하는 모든 재외독일동포의 민족의식을 일깨운다는 취지로 민족공동체위성채널을 창설하였다. 그 하나는 제1공영방송은 ARD가 1989년 3월29일 창설한 Eins Plus이고, 다른 하나는 제2공영방송인 ZDF가 1984년 12월1일 창설한 3Sat이다.⁴²⁾ 이들 위성채널은 문화채널을 지향한 것이지만 동서독국경을 넘어 독일어를 사용하는 재외 독일민족을 민족문화공동체로써 묶고자 하는

42) 이 두 위성방송채널은 운영의 효율성 차원에서 1993년 6월 3Sat로 합병하였다.

취지로 창설된 것이다. 이를 통하여 동독주민들이 이 위성채널을 시청하며 민족·문화적 동질성을 향유할 수 있게 한 점도 두드러지지만, 특히 동독에서 제작된 문화관련 영상물을 위성 방송함으로써 항시적인 동서독간 방송제작의 협력체계를 구축하였다는 것도 커다란 의미를 지닌다.⁴³⁾

그러나 우리에게 동서독에서와 같은 뚜렷하고 장기적이며 구체적인 계획과 전략이 없다는 것이 문제다.⁴⁴⁾ 북한의 경직된 자세 탓으로 돌리거나 정치적 환경을 이유로 든다. 그러나 우월적 체제의 자신감을 갖고 있다고 하면서도 북한방송을 아직 금지하고 있는 점을 고려하면 위와 같은 이유는 핑계에 불과하다.

Ⅲ. 구조적 한계: 제도적 틀의 부재

(1) 방송교류를 저해하는 법제도의 제약

남북정상회담을 전후로 하는 태동기의 남북방송교류는 근본적으로 구조적 한계를 갖는 것이었다. 남북방송교류 혹은 협력에 관한 아무런 제도적 근거나 지침이 없었기 때문에 남북방송교류의 모든 것이 정치적 해석에 의해 그 범위가 정해지는 것이었다.

남한과 북한의 방송사는 교류 혹은 협력을 하기 위해서는 관할 정부부처나 허가권자에게 일일이 세부사항을 협의해야 하고 허가를 얻는 식이었다. 이런 상황에서 방송교류가 항상성을 갖고 유지될 수는 없는 것이었다.

또한 영상물 반출입의 경우 주무부처가 통일부와 문화관광부로 이원화되어 통일성이 없다는 점, 상업적 활용이 금지되어 있는 점 등이 그 교류의 활성화 장애요인으로서 지적되기도 한다.⁴⁵⁾

43) 이우승/박경세, 전계보고서 79-80면.

44) 김여라, “남북방송교류의 현황과 개선과제”, 국회입법조사처 이슈와 논점 제146호, 2018.5.9.

45) 이우승/박경세, 전계보고서 47면.

또한 북한관련 영상물의 방영이나 제작협력에 있어서도 북한이 촬영을 허용한 지역이 예컨대 평양, 개성, 백두산, 묘향산, 금강산 등으로 한정되어 결국 방송교류가 북한의 통제범위 안에서만 이루어지게 된다는 제기될 수밖에 없었다.

(2) 방송개방 지원을 위한 법제도의 부재

현재 방송법상 방송통신위원회 산하 남북방송통신교류추진위원회를 두고 선언적으로 남북방송통신교류를 지원한다고 하고 있지만, 형식적이고 선언적 내용일 뿐이다. 이는 우리가 처해있었던 남북관계의 경색국면에 따른 제약 상황과 국가보안법등의 제약으로부터 불가피한 측면이 있는 것이지만, 이제 남북한 모두의 상황과 여건이 변한 만큼 이에 대한 적절한 변화가 필요하다. 말하자면 특히 방송법에 남북방송개방을 포함하는 획기적인 개방 및 교류의 지원체계를 법률로 명확하게 규정하는 것이 반드시 필요하다.

제4장

남북방송교류의 법적 환경과 개선방안

제1절 남북방송교류의 법적 환경

제2절 국가보안법에 대한 헌법재판소의 해석과 방송개방에의
적용

제3절 남북방송교류를 위한 법제도 개선과 법제화방안

제4장

남북방송교류의 법적 환경과 개선방안

제1절 남북방송교류의 법적 환경

I. 헌법상의 기초

방송교류의 핵심으로 파악되는 남북방송의 상호 시청취에 관하여 헌법상 기초를 찾는 것은 매우 유용한 것이다. 왜냐하면 북한방송의 시청취가 국가보안법 제7조등의 위반에 해당될 수 있다는 해석이 가능하고 그러한 해석의 토대는 대한민국헌법의 (자유)민주적 기본질서에 대한 해석관점과 연결되어 있기 때문이다. 국가보안법의 관련 규정에 대한 위반 여부가 헌법적으로 기초지워져야 한다는 의미이다.

(1) 적극적 근거

우선 기본적으로 북한방송을 포함하여 세계각국으로부터 전달되는 방송통신을 자유롭게 수신할 수 있는 근거는 헌법상의 자유권적 기본권으로부터 찾을 수 있다. 열거되어 있는 관련 자유권적 기본권은 헌법 제18조의 “모든 국민은 통신의 비밀을 침해받지 아니 한다.”는 ‘통신의 자유’, 동 제19조의 ‘양심의 자유’, 제21조 제1항의 ‘언론·출판의 자유’, 동 제2항의 “언론·출판에 대한 허가나 검열과 집회·결사에 대한 허가는 인정되지 아니 한다.”는 언론검열과 허가금지 등이 이에 해당한다.

물론 이러한 권리의 전제가 되는 표현의 자유도 헌법상 보호되어야 하는 자유권적 기본권으로서 북한방송의 시청취를 가능하게 하는 헌법적 가치이다.

한편 방송교류의 핵심중의 두 번째 사항인 기자의 파견 및 주재도 역시 헌법적 근거를 찾을 수 있다. 헌법 제14조의 거주이전의 자유와 제15조의 직업선택의 자유가 그것이다.

장기의 분단으로 인한 체제 및 문화, 의식의 이질성을 극복하고 빠른 기간 내 동질성 회복을 지향하는 방송교류가 평화적 통일에 있어 중요한 과정이라고 한다면 이것 또한 헌법적으로 보호될 가치이다. 왜냐하면 헌법 전문에 평화통일을 지향해야 한다는 ‘평화통일의 사명에 입각하여’의 규정과 헌법 제66조 제3항에서 통일을 지향하여야 하는 대통령의 의무를 규정하고 있기 때문이다(제66조 ③대통령은 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무를 진다).

(2) 소극적 근거

가. 공리로서의 자유민주적 기본질서

다른 사회주의국가의 방송을 시청취하는 것이 불법이 아님에 비하여 북한방송을 시청취하는 것을 금지하거나 불법인 이유가 무엇인가? 다른 사회주의국가에는 기자를 파견하고 자유롭게 그 나라에서 취재한 내용을 보내오는데 왜 북한에는 파견할 수 없는 것인가?

그것은 오랫동안 그러한 행위가 자유권적 기본권의 제약을 정당화하는 헌법상의 공리인 ‘자유민주적 기본질서에 대한 침해가능성’에 있다. 그리고 이러한 입장은 이미 헌법재판소에 의해 오랫동안 일반적으로 존재하는 것으로 해석되어 있다. 그것은 북한 자체가 대한민국의 자유민주적 기본질서를 침탈하려는 ‘반국가단체’로 확정되어 있기 때문이고 그 반국가단체와 접촉하거나 그 뜻에 동조하거나 방송을 시청취하는 것이 대한민국의 자유민주적 기본질서를 위협하는 것이기 때문이다.

나. 자유민주적 기본질서에 관한 헌법규정

헌법전문: “유구한 역사와 전통에 빛나는 우리 대한국민은 3·1운동으로 건립된 대한민국임시정부의 법통과 불의에 항거한 4·19민주이념을 계승하고, 조국의 민주개혁과 평

화적 통일의 사명에 입각하여 정의·인도와 동포애로써 민족의 단결을 공고히 하고, 모든 사회적 폐습과 불의를 타파하며, 자율과 조화를 바탕으로 자유민주적 기본질서를 더욱 확고히 하여 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘하게 하며, 자유와 권리에 따르는 책임과 의무를 완수하게 하여, 안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기하고 밖으로는 항구적인 세계평화와 인류공영에 이바지함으로써 우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐하면서 1948년 7월 12일에 제정되고 8차에 걸쳐 개정된 헌법을 이제 국회의 의결을 거쳐 국민투표에 의하여 개정한다.”

다. 자유권적 기본권에 대한 유보가능성

국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되어서는 안되지만(헌법 제 37조), 헌법 제37조 제2항은 “국민의 모든 자유와 권리는 국가 안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.”고 함으로써 위의 자유민주적 기본질서를 해치거나 국가안전보장 혹은 공공복리에 반하는 경우 법률의 규정을 두어 이를 제한할 수 있도록 한다.

북한방송의 자유로운 시청이 자유민주적 기본질서를 해칠 가능성이 있거나 국가안전보장 혹은 공공복리에 반할 가능성 때문에 금지되는 것으로 해석되고 있다.

II. 방송법

(1) 남북방송교류의 참여자인 방송사에 대한 규율

방송법의 목적은 방송의 자유와 독립을 보장하고 방송의 공적 책임을 높임으로써 시청자의 권익보호와 민주적 여론형성 및 국민문화의 향상을 도모하고 방송의 발전과 공공복리의 증진에 이바지하고자 함에 있다.

(2) 남북방송교류시 재정립 대상으로서의 방송용어

가. 남북방송교류시 재정립을 요하는 방송용어

방송법은 “방송”이라 함은 방송프로그램을 기획·편성 또는 제작하여 이를 공중(개별 계약에 의한 수신자를 포함하며, 이하 “시청자”라 한다)에게 전기통신설비에 의하여 송신하는 것이라고 정의하면서, 그 하부개념으로서 텔레비전방송, 라디오방송, 데이터방송, 이동멀티미디어방송, 지상파방송사업, 종합유선방송사업, 위성방송사업, 방송채널사용사업, 지상파방송사업자, 종합유선방송사업자, 위성방송사업자, 방송채널사용사업자, 공동체라디오방송사업자, 중계유선방송, 전송망사업등에 대한 용어정의를 하고 있다.

이 같은 개념 정리 중에서 새로운 영역의 방송개념 혹은 송출방식을 통하여 남북한 방송개방을 실현시킬 필요도 있다면⁴⁶⁾, 기존 개념을 다시 정의할 필요가 있고, 이들 개념을 차용하여 남북한 방송개방 및 방송협력의 대상으로 삼는 법적 근거를 제공할 필요가 있다.

나. 남북교류방송의 제약요소

‘방송의 공적 책임(제5조)’: 방송은 인간의 존엄과 가치 및 민주적 기본질서를 존중하여야 한다. ‘방송은 국민의 화합과 조화로운 국가의 발전 및 민주적 여론형성에 이바지하여야 하며 지역간·세대간·계층간·성별간의 갈등을 조장하여서는 아니된다’

이와 같이 방송법상 방송에 있어 헌법적 기초가치인 민주적 기본질서를 존중할 것을 언급하는 것은 결과적으로 방송분야에서 국가보안법의 개입을 근거지우는 역할을 한다.

46) 이우승/박경세, 전계보고서 63-65면.

Ⅲ. 방송통신발전기본법

(1) 남북방송교류의 촉진 및 지원

이 법은 남북 간 방송통신교류 및 협력에 관하여 규정하고 있다(제22조). 우선 정부는 남북 간 방송통신 부문의 상호교류 및 협력을 증진할 수 있도록 노력해야 하는데, 이를 위해 방송통신위원회에 남북방송통신교류추진위원회(이하 교류추진위원회)를 둔다(제22조 제1항 및 제2항).

또한 과학기술정보통신부장관과 방송통신위원회는 방송통신을 통한 국민의 복리 향상과 방송통신의 원활한 발전을 위하여 방송통신기본계획을 수립하고 이를 공고해야 하며(제1항), 이 기본계획은 방송통신의 남북협력 및 국제협력에 관한 사항을 포함해야 한다(제8조 제2항 제7호).

동법 제26조제1항제11호는 방송통신발전기금의 용도 중 하나로 방송통신 관련 국제 교류·협력 및 남북 교류·협력지원을 명시하고 있다.

(2) 방송의 공정성 및 공공성 심의

방송통신심의위원회는 방송·중계유선방송 및 전광판방송의 내용과 기타 전기통신회선을 통하여 공개를 목적으로 유통되는 정보중 방송과 유사한 것으로서 대통령령이 정하는 정보의 내용이 공정성과 공공성을 유지하고 있는지의 여부와 공적 책임을 준수하고 있는지의 여부를 방송 또는 유통된 후 심의·의결한다. 이 경우 매체별·채널별 특성을 고려하여야 한다.

방송의 ‘공공성’심의에서는 전술한 바와 같이 방송법상 ‘민주적 기본질서에 대한 존중’ 여부가 포함되어 있으므로 결국 여기에서도 국가보안법의 적용과 연관을 맺고 있다. 실제로도 방송통신심의위원회의 심의규정에서는 ‘헌법의 민주적 기본질서의 유지와 인권존중에 관한 사항’에 관한 사항이 심의대상으로 규정되어 있다.

IV. 국가보안법

여타 대북접촉의 경우와 마찬가지로 방송개방 및 기자교류의 제약요소는 국가보안법의 존재이다. 국가보안법의 입법목적은 “국가의 안전을 위태롭게 하는 반국가활동을 규제함으로써 국가의 안전과 국민의 생존 및 자유를 확보함(동 제1조 제1항)을 목적으로 입법되었다.

그러나 국가보안법이 스스로 그 범적용을 자제해야 함을 언명하고 있음에도 불구하고⁴⁷⁾, 지금까지 국가안전을 실질적이고 외형적으로 위태롭게 하는 행위가 아닌 데에까지 확대 적용되어왔다. 따라서 정부의 허가를 얻지 않고 북한방송을 시청하거나 북한에 기자가 체류하는 것은 국가보안법 위반이 될 가능성이 있고 실제로 헌법재판소의 심판례에 따르면 그 입장이 일관성있게 유지되고 있다.

정부당국의 허가없이 북한방송을 시청하거나 기자를 파견하는 행위는 국가보안법의 다음과 같은 죄에 해당할 가능성이 있다

- 우선 일반적으로는 동법 제7조의 ‘찬양·고무죄’ 규정의 위반가능성이 크다.
- 또한 반국가단체인 북한 또는 그 소속 구성원들과 회합 또는 통신을 하는 것으로서 반국가단체와의 회합·통신 등의 죄를 구성할 가능성이 있다.
- 한편 특히 정부의 허가없이 북한에 기자를 파견하는 행위는 동법 제6조의 잠입·탈출죄를 구성할 가능성이 있다.

결국 방송개방을 포함하는 방송교류에 대한 결정적인 제약요소는 국가보안법의 위반가능성이다. 이 법의 위반가능성으로 인하여 대한민국의 국민들은 북한방송의 시청을 하지 않는 것이며, 정부 일정한 조건을 갖춘 경우에만 북한방송의 시청취를 허가하거나,

47) 동법 제1조 제2항: “이 법을 해석적용함에 있어서는 제1항의 목적달성을 위하여 필요한 최소한도에 그쳐야 하며, 이를 확대해석하거나 헌법상 보장된 국민의 기본적 인권을 부당하게 제한하는 일이 있어서는 아니된다.”

방북허가를 내주는 근거가 되어왔다. 말하자면 법상 금지된 것을 정부가 허가하는 형식을 취하고 있는 셈이다.

V. 남북방송교류 관련 협약: 남북한 방송교류협력 기본합의서

2002년 남북대표 간 방송교류 활성화를 위한 합의서 내용 전문은 다음과 같다(전문인용)⁴⁸⁾:

남측 방송위원회와 북측 조선중앙방송위원회는 역사적인 6.15공동선언의 정신에 따라 방송분야에서의 협력을 촉진시키며 민족의 화해와 단합을 실현하는데 적극 기여하기 위한 대책을 협의하고 다음과 같이 합의하였다.

1. 쌍방은 방송분야의 협력과 교류를 활성화하고 서로 신뢰를 다져 나가기 위하여 방송 협력에 관한 남북기본합의서를 체결하기로 하였다.
2. 쌍방은 방송을 통하여 남북사이의 화해와 협력을 도모하기 위한 실직적인 대책으로서 2003년 상반기 안에 남북방송인학술토론회를 개최하며 이와 관련한 구체적인 실무협의를 올해 안으로 진행하기로 하였다.
3. 쌍방은 남과 북이 제작한 비정치적분야의 방송편집물목록을 교환하고 방송하기 위해 방송영상물 소개모임을 진행하기로 하였다.
4. 북측은 남측에 방송편집물공동제작에 필요한 편의를 보장해 주며 남측은 북측에 필요한 방송설비들을 보장지원하며 방송편집물제작에 공동사용하기로 하였다.

48) 이 합의문은 여러 문헌에 인용되어 있는데, 여기서는 이기현(한국방송영상산업진흥원), 『남북 화해시대의 방송 저널리즘』, KBI 02-04 연구보고서, 2002년, 24~25면.

제2절 국가보안법에 대한 헌법재판소의 해석과 방송개방에의 적용

I. 현행법의 제약에 관한 문제제기

1989년 노태우정부시절 야당발 남북한 방송교류의 주장에 대해 정부의 검토수용과 더불어 KBS노동조합은 1989년11월20일 남북한 방송의 자유시청을 촉구한다'라는 성명에서 "방송개방의 걸림돌이 되는 '국가보안법'의 전면폐기 및 관련법 정비, 선행적인 대북 비난방송의 중단, 방송국의 자율적 방송개방노력필요하며 방송사 외부의 방송규제 전면 해제"를 요구하였다.

또한 기자회견도 1989년 11월2일~4일 '분단극복을 위한 언론의 역할'이라는 제목의 세미나를 개최하여 방송을 포함한 전체 언론의 남북한 교류의 문제점을 지적하면서, 남북기 자교류를 위해 정보가 문호를 개방하여야 하며 정부당국은 남북방송교류 장애가 되는 관계법철폐를 위해 성의있는 노력을 촉구한다"고 하였다.

II. 국가보안법의 각 규정에 관한 헌법재판소의 입장

(1) 국가보안법상 구성요건 개념표지

국가보안법 제7조 제1항 및 제5항의 규정은 각 그 소정의 행위가 '국가의 존립·안전을 위태롭게' 하거나 '자유민주적 기본질서에 위해(危害)를 줄 명백한 위험이 있을 경우에만 축소적용되는 것으로 해석(解釋)한다면 헌법(憲法)에 위반(違反)되지 아니한다."

여기서 " '국가의 존립·안전을 위태롭게 한다' 함은 대한민국의 독립을 위협·침해하고 영토를 침략하며 헌법과 법률의 기능 및 헌법기관을 파괴·마비시키는 것으로 외형적인 적화공작 등을 일컫는다."고 함으로써 명확하게 국가의 기관과 기능을 파괴하고자 하는 것을 말한다.

“ ‘자유민주적기본질서에 위해를 준다’ 함은 모든 폭력적 지배와 자의적 지배 즉 반국가단체의 일인독재 내지 일당독재를 배제하고 다수의 의사에 의한 국민의 자치, 자유·평등의 기본원칙에 의한 법치주의적 통치질서의 유지를 어렵게 만드는 것으로서 구체적으로는 기본적 인권의 존중, 권력분립, 의회제도, 복수정당제도, 선거제도, 사유재산과 시장경제를 골간으로 한 경제질서 및 사법권의 독립 등 우리의 내부체제를 파괴·변혁시키려는 것이다.⁴⁹⁾

(2) 한정합헌판결: 국가보안법의 각종 규정의 기본적 합헌성

그동안 시대적 요청에 따라 국가보안법에 들어있는 독소조항에 대하여 꾸준히 그 위헌성 논란이 제기되어 왔다. 그러나 그동안의 헌법재판소의 결정 등에 힘입어 국가보안법상 논란이 된 몇몇 조항에 대하여는 명확성을 더하기도 하고 확대적용을 제한하는 규정을 신설함으로써 약간의 개선이 되었으나 그럼에도 불구하고 헌법재판소의 입장은 국가보안법의 근본적이고 본질적인 부분에 있어서는 여전히 헌법합치적인 것으로 판단하는 입장을 견지하고 있다.

국가보안법 제7조 1항 및 제5항의 찬양·고무죄는 그 구성요건이 너무 추상적이고 불명확하여 죄형법정주의에 위반되고 대한민국에 명백한 현실적인 위협이 있는지를 가지지 않고 오로지 반국가단체인 북한에게만 이로울 수 있다는 이유만으로 무조건 표현행위를 제약하고 처벌대상으로 삼는 것은 표현의 자유의 본질적인 내용을 침해하는 위헌법률이라는 점, 또한 국가보안법은 북한을 반국가단체로 규정하면서 제7조 제1항 및 제5항에서 반국가단체인 북한에 이로울 것은 곧 대한민국에 해롭다는 상호배타적인 적대관계의 논리를 강요하고 있다는 점에서 헌법의 평화통일조항에 정면으로 위반하는 위헌법률이라는 점을 들어 위헌법률심판이 청구되었다.

49) 헌법재판소, ‘국가보안법 제7조에 관한 위헌심판’ [전원재판부 89헌가113, 1990. 4. 2.]. 자유민주적 기본질서의 개념에 관한 헌법재판소의 언명은 이때 정립된 이래 2014년 통합진보당해산심판(통합진보당 해산(2014. 12. 19. 2013헌다1)을 거쳐서도 그대로 유지되고 있다.

1990년 4월2일 헌법재판소⁵⁰⁾는 “국가보안법 제7조 제1항 및 제5항의 규정은 각 그 소정의 행위가 국가의 존립·안전을 위태롭게 하거나 자유민주적기본질서에 위해를 줄 명백한 위험이 있을 경우에만 축소적용되는 것으로 해석한다면 헌법에 위반되지 아니한다”고 하여 소위 한정합헌판결을 내린 이후 이와 같은 입장은 그 이후의 위헌심판 등에서 기본적으로 계속 유지하고 있다.

그러나 여전히 북한을 반국가단체로 규정짓는 문제와 국가보안법상 각종의 죄의 구성요건이 명확하지 않아 죄형법정주의에 반한다는 문제는 꾸준히 제기되고 있다.

(3) 북한의 반국가단체 해당성 여부

우선 국가보안법이 북한을 반국가단체로 파악함으로써 국가보안법 각 조항의 반국가단체 관련 범죄가 무차별적으로 적용되는 문제를 지적하며 반국가단체에 북한이 포함된다고 해석하는 것에 관한 위헌심판청구가 제기된 바 있다.⁵¹⁾

여기서 헌법재판소에 대하여 반국가단체 조항(제2조 제1항)의 ‘반국가단체’에 북한이 포함된다고 해석하는 것이 내용적으로 맞는지에 관하여 판단을 구하지 않고, 형식상 즉 헌법에 위반된다는 판단을 구하는 심판청구가 헌법재판소법 제68조 제2항에 의한 헌법소원 심판청구로서 적법한지를 묻는 형태이었다.

이에 대하여 헌법재판소는 “반국가단체 조항의 반국가단체에 북한이 포함된다고 해석하는 것이 헌법에 위반된다는 취지의 주장은 사실인정 내지 법률조항의 포섭·적용, 법원의 법률해석이나 재판결과를 다투는 것에 불과하여 현행의 규범통제제도에 어긋나므로, 반국가단체 조항에 대한 심판청구는 부적법하다.”고 판단하면서 결국 정치적으로 허용된 범위를 벗어나지 않는 답변을 하고 있다. 간략히 요약하자면 북한이 반국가단체인가

50) 헌법재판소, 1990.4.2., 89헌가113 전원재판부 [판례집2, 49-74]: “國家保安法 第7條에 대한 違憲審判”.

51) 헌법재판소 2015. 4. 30. 2012헌바95·261, 2013헌가26, 2013헌바77·78·192·264·344, 2014헌바100·241, 2015헌가7(병합): “국가보안법 제7조 제1항 등 위헌소원 등”

는 국가보안법의 해석문제 혹은 적용범위의 문제이어서 따로 헌법재판소가 이를 해석하거나 답을 주지는 않겠다는 의미이다. 하지만 현재의 여건상으로는 북한을 반국가단체에 포함해서 해석하는 것을 용인할 수밖에 없다는 속 뜻이 담겨있다.

(4) 찬양·고무죄에 있어 이적행위의 의미

이적행위를 처벌하는 국가보안법 제7조 제1항은 ‘국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 정을 알면서 찬양·고무·선전 또는 이에 동조한 자’에 관한 부분, 즉 소위 ‘이적행위 조항’에 관하여 여러 가지의 위헌성을 묻는 헌법소원이 제기되었다.

- 이적행위 조항이 죄형법정주의의 명확성원칙에 위배되는지,
- 이적행위조항이 표현의 자유를 침해하는지,
- 이적단체가입행위를 처벌하는 국가보안법 제7조 제3항 중 ‘제1항의 행위를 할 목적으로 하는 단체에 가입한 자’에 관한 부분, 즉 ‘이적단체가입 조항’이 표현의 자유 및 결사의 자유를 침해하는지,
- 이적표현물의 제작·소지·반포·취득행위를 처벌하는 국가보안법 제7조 제5항 중 ‘제1항의 행위를 할 목적으로 문서·도화 기타의 표현물을 제작·소지·반포·취득한 자’에 관한 부분, ‘이적표현물 조항’이 죄형법정주의의 명확성원칙에 위배되는지,
- 이적표현물 조항이 표현의 자유 및 양심의 자유를 침해하는지 등이다.

이에 대하여 헌법재판소는⁵²⁾

- 이적행위조항의 불명확성으로 인한 죄형법정주의 위배여부에 관하여 “이적행위의 의미가 국론의 분열, 체제의 전복 등을 야기하거나 국민주권주의, 법치주의 등 민주

52) 헌법재판소 2012헌바95-261, 2013헌가26, 2013헌바77-78-192-264-344.

주의의 근간을 흔드는 행위를 의미함이 명확하기 때문에 수범자가 북한을 협력의 동반자로 주장하거나, 통일·군사·안보 정책에 대한 건설적 비판, 남북상황, 대북 정책 등에 대한 사적인 견해의 피력은 국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 할 위험성이 전혀 없어 이적행위 조항에 의해 처벌되지 아니함이 명백하다고 하면서 그렇다면 그 조항을 확대해석이나 법적용에 있어서 자의적인 판단이 허용된다고 보기 어렵고, 구성요건적 행위인 “찬양”, “고무”, “선전”, “동조” 각각의 의미 역시 불분명하다고 볼 수 없다고 하여 이적행위조항이 죄형법정주의의 명확성 원칙에 위배되지 않는다.”고 판단하였다.

- 이적행위조항이 표현의 자유를 침해하는지 여부에 관하여 “이적행위 조항은 반국가단체 또는 그 동조세력에 의한 사회적 혼란을 미리 방지하고 그들에 의한 국가전복 등의 시도를 사전에 차단함으로써 국가의 안전과 국민의 생존 및 자유를 확보하기 위한 것으로 그 목적의 정당성이 인정된다. 1991년 이적행위 조항이 개정되어 “국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 정을 알면서”라는 초과 주관적 구성요건이 추가됨으로써, 위 조항의 적용범위가 국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서에 실질적 해악을 미칠 위험성이 명백한 행위로 제한되었다. 따라서 위 조항이 단순히 정부의 정책에 반대한다는 이유만으로 행위자를 처벌하는 수단으로 악용될 가능성은 거의 없다. 우리나라가 처한 특수한 안보현실에 비추어 볼 때, 구체적 위험이 현존하지는 않더라도 그 위험성이 명백한 단계에서 이적행위를 규제하는 것은 결코 표현의 자유에 대한 지나친 제한이 아니다. 이적행위 조항을 통하여 달성하고자 하는 국가의 존립과 안전, 국민의 생존과 자유라는 중대하고 긴요한 공익에 비하여, 개인이 이적행위를 할 수 없게 됨으로써 제한받는 사익이 결코 크다고 할 수 없으므로, 이적행위 조항은 표현의 자유를 침해하지 아니한다.”고 판단하였다.
- 이적단체가입조항이 표현의 자유와 결사의 자유를 침해하는지에 관하여 헌법재판소는 “이적단체가입 조항은 단체활동을 통한 국가전복의 위험, 민심의 교란, 국론의

분열 등을 방지하고 이를 통해 국가의 안전과 국민의 생존 및 자유를 확보하고자 하는 것으로 입법목적의 정당성이 인정되고, 이적단체에 가입하는 행위 자체를 단순한 이적활동에 비하여 가중하여 처벌하는 것은 위와 같은 입법 목적을 달성함에 있어 적절한 수단이다. 이적단체가입 조항은 엄격한 요건 하에서만 적용되므로, 위 조항이 정부가 특정한 정치적 의사를 표현하는 단체의 활동을 억압하는 수단으로 남용될 위험성은 거의 없다. 조직력을 갖추고 있는 단체는 그 활동이 체계적이고 활동의 파장이나 영향력이 커 언제라도 사회 혼란을 야기하는 기폭제가 될 수 있으므로, 단체에 가입한 행위 자체를 처벌하는 것은 결코 표현의 자유나 결사의 자유에 대한 지나친 제한이 아니다. 위 조항으로 인하여 이적단체에 가입하고 이를 통해 의사를 표현하고자 하는 자유가 다소 제한된다고 할지라도, 그 제한의 정도가 국가의 존립과 안전, 국민의 생명과 자유를 수호하고자 하는 공익에 비하여 결코 중하다고 볼 수 없다. 따라서 이적단체가입 조항은 표현의 자유 및 결사의 자유를 침해하지 아니한다.”고 하여 역시 위헌성을 부정하였다.

- 이적표현물 조항의 불명확성으로 인한 죄형법정주의 위배 여부에 관하여 헌법재판소는 “‘문서·도화 기타의 표현물’은 개인적인 사상, 의견, 신념이나 이념 등을 글, 그림 또는 언어 등의 형상으로 나타낸 일체의 물건을 뜻하고, 이적표현물을 소지한다는 것은 이적표현물을 자기의 사실상의 지배하에 두는 것을 의미하므로, 그 의미가 불명확하다거나 다의적으로 해석될 여지가 있다고 보기 어렵다. 국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 할 만한 위험성을 전혀 갖지 아니한 표현물은 위 조항의 적용대상이 아니라는 점 역시 명백하다. 따라서 이적표현물 조항은 죄형법정주의의 명확성원칙에 위배되지 아니한다”고 판시하였다.
- 이적표현물 조항이 표현의 자유와 양심의 자유를 침해하여 위헌인지 여부에 관하여 헌법재판소는 “표현물의 제작, 유통, 전파 등으로 인한 사회의 혼란을 방지하고 이를 통해 국가의 안전과 존립, 국민의 생존과 자유를 확보하고자 함에 그 입법목적은 있는바, 이러한 목적에는 정당성이 인정된다. 이적표현물 조항은 표현물의 제작·

소지·반포·취득행위가 국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서에 실질적 해악을 줄 명백한 위험성이 있는 경우에 한하여 적용되므로 그로 인한 기본권의 제한이 결코 지나치다고 볼 수 없다. 이적표현물의 소지·취득행위만으로도 그 표현물의 이적내용이 전파될 가능성을 배제하기 어렵고, 특히 최근 늘어나고 있는 전자매체 형식의 표현물들은 실시간으로 다수에게 반포가 가능하고 소지·취득한 사람의 의사와 무관하게 전파, 유통될 가능성도 배제할 수 없으므로, 이적표현물을 소지·취득하는 행위가 지니는 위험성이 이를 제작·반포하는 행위에 비해 결코 적다고 보기 어렵다. 따라서 이적표현물 조항은 표현의 자유 및 양심의 자유를 침해하지 아니한다.”고 판단하였다.

(5) “자유민주적기본질서를 명백하게 해하는 위해”의 의미⁵³⁾

최근 헌법재판소는 구 집회 및 시위에 관한 법률상 헌법상의 민주적 기본질서에 위배되는 집회 또는 시위를 금지하고 이에 위반한 자를 형사처벌하는 구 집시법(1980. 12. 18. 법률 제3278호로 개정되기 전의 것) 제3조 제1항 제3호 및 제14조 제1항 본문의 내용이 헌법상 보장된 집회의 자유를 침해하는지 여부 등에 대한 위헌제청과 관련하여 상당히 전향적인 태도가 감지되고 있어 주목할 만하다.

이번 헌법재판소의 판단이 의미있는 이유는 국가보안법상의 ‘민주적 기본질서에 대한 위해’가 구체적이고 명백할 것을 요구하지만 지금까지 헌법재판소에 의해서는 단 한번도 그 위해가 명백하다는 판단을 받아보지 못했던 것에 비하여 해당 사안에서는 그 위해가 명백하지 않음에도 광범하게 처벌할 수 있도록 규정한 구 집시법 규정은 집회의 자유를 침해하는 위헌적 규정이라는 판단을 처음으로 내리고 있기 때문이다.

헌법재판소는 “6. 25. 전쟁 및 4. 19. 혁명 이후 남북한의 군사적 긴장 상태와 사회적 혼란이 계속되던 상황에서 우리 헌법의 지배원리인 민주적 기본질서를 수호하기 위한

53) 헌법재판소, 2016. 9. 29. 2014헌가3·12(병합).

방어적 장치로서 도입된 것으로 정당한 목적 달성을 위한 적합한 수단이 된다. 그러나 이 사건 제3호 부분은 규제대상인 집회·시위의 목적이나 내용을 구체적으로 적시하지 않은 채 헌법의 지배원리인 ‘민주적 기본질서’를 구성요건으로 규정하였을 뿐 기본권 제한의 한계를 설정할 수 있는 구체적 기준을 전혀 제시한 바 없다. 이와 같은 규율의 광범성으로 인하여 헌법이 규정한 민주주의의 세부적 내용과 상이한 주장을 하거나 집회·시위 과정에서 우발적으로 발생한 일이 민주적 기본질서에 조금이라도 위배되는 경우 처벌이 가능할 뿐 아니라 사실상 사회현실이나 정부정책에 비판적인 사람들의 집단적 의견표명 일체를 봉쇄하는 결과를 초래함으로써 침해의 최소성 및 법익의 균형성을 상실하였으므로, 이 사건 제3호 부분은 과잉금지원칙에 위배되어 집회의 자유를 침해한다.”고 판시하였다.

이 헌법재판소의 판단은 비록 국가보안법상 등장하는 ‘(자유)민주적 기본질서에 대한 위해’를 직접 대상으로 한 것은 아니지만, 방어적 민주주의로서 헌법가치로 도입된 ‘민주적 기본질서’ 및 그에 대한 위해가 실질적이고 명백하여야 한다는 일반원칙을 처음으로 확인하는 심판이라는 점에서 의미가 있다.

이와 같은 판단근거는 장차 국가보안법상 각종의 죄에서 등장하는 ‘민주적 기본질서에 대한 위해’를 적용함에 있어 하나의 준거로 작용할 가능성이 있다.

(6) 소결

국가보안법상의 몇몇 죄의 구성요건이 광범하고 추상적이며 막연하다는 이유 등으로 죄형법정주의에 반한다거나 각종 헌법상의 자유권적 기본권을 침해한다는 이유로 위헌 심판이 제기되어 왔으나 헌법재판소는 이 모두를 거부하고 합헌적이라고 판단하고 있다.

헌법재판소는 기본적으로 국가보안법의 해당규정들이 ‘국가의 안전 혹은 민주적 기본질서에 대한 위해가 실질적이고 명백할 것을 요건으로 하고 있기 때문에 위헌적이지 않

으며, 또한 이적행위 조항의 경우 1991년 개정으로 “국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 정을 알면서”라는 초과 주관적 구성요건이 추가됨으로써, 위 조항의 적용범위가 국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서에 실질적 해악을 미칠 위험성이 명백한 행위로 제한되어 반정부행위를 처벌하는 수단으로 악용될 가능성은 거의 없다는 이유를 들어 위헌성을 부정하였다.

결론적으로 1991년의 법개정으로 악용가능성이 많이 해소되었으므로 국가보안법상의 각종의 규정은 위헌적이지 않다는 입장이다. 결국 방송교류 특히 방송개방과 관련하여 정부의 허가없이 북한방송을 시청취하거나 북한에 기사를 채류시키는 행위는 여전히 국가보안법의 위반일 가능성이 상존하며 그것은 추상적 개념인 민주적기본질서에 대한 위해가 명백한지의 판단에 의존하게 되었고 또한 법집행자의 자의적 판단으로 남게 되었다고 할 수 있다.

Ⅲ. 북한방송 시청취행위 등의 국가보안법 위반성

(1) 북한방송의 시청취

가. 국가보안법의 제7조의 찬양·고무 등 위반 가능성

우선 대한민국국민의 북한방송시청이 국가보안법 제7조의 찬양, 고무등에 해당할 가능성이 있다. 동법 제7조는 반국가단체인 북한에 대한 찬양·고무 등의 죄로서 ‘국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 정을 알면서 반국가단체나 그 구성원 또는 그 지령을 받은 자의 활동을 찬양·고무·선전 또는 이에 동조하거나 국가변란을 선전·선동한 자는 7년 이하의 징역에 처한다.’고 규정한다(제1항).

따라서 대한민국의 국민이 민주적 기본질서를 위태롭게 하는 반국가단체인 북한이 방송을 시청취하거나 혹은 그 정을 알면서 시청취 내용을 찬양하거나 선전 혹은 동조하였다면 지금까지의 해석의 예에 따르면 이 규정에 위반할 가능성이 있다.

이 경우 국가보안법상 북한은 이미 국가의 존립, 안전이나 자유민주적 기본질서를 위협하게 하는 반국가단체로 규정되어 있기 때문에 북한방송을 시청취하는 행위는 ‘그 정을 알면서’라는 주관적 요건을 이미 충족시킨 것으로 판단하기 마련이다.

물론 이에 대하여 기존의 해석에 반대하는 견해에 따르면(재판관 김이수의 이적행위 조항 중 ‘동조’ 부분에 대한 반대의견), 이적행위 조항의 ‘동조’라 함은 반국가단체 등의 선전·선동 및 그 활동과 동일한 내용의 주장을 하거나 이에 합치되는 행위를 하여 반국가단체 등의 활동에 호응·가세하는 것을 말하는데 북한이 선전·선동하는 내용이 모두 대한민국의 존립·안전과 자유민주적 기본질서를 위협한다고 할 수는 없으므로 ‘반국가단체 등의 선전·선동 및 그 활동과 동일한 내용의 주장’에 대한 처벌이 어떠한 내용의 주장까지를 처벌하는 것인지 그 경계를 알기 어렵고, 수사기관이나 법원의 자의가 개입될 경우 통일·군사·안보문제에 관한 개인적인 견해를 표명하거나 정부의 대북 정책을 정당하게 비판하는 경우까지도 처벌대상이 될 수 있어 그 처벌 범위가 지나치게 넓어져 이적행위 조항 중 ‘동조’ 부분은 죄형법정주의의 명확성원칙에 위배된다고 한다.

또한 “어느 개인이 북한이 선전하는 내용과 동일한 주장을 하거나 그에 합치하는 행동을 한다고 하여 그것만으로 국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서에 실질적 해악을 끼칠 명백한 위험성이 발생할 가능성은 현실적으로 거의 없다. 동조행위는 찬양·고무·선전행위에 비하여도 훨씬 소극적이고 수동적인 행위이며, 타인을 직접적인 대상으로 할 필요도 없는 행위여서 외부적 영향력이 극히 적기 때문이다. 따라서 반국가단체 등에 대한 동조행위를 처벌하는 것은 실질적으로는 그러한 주장과 행위로 인한 외부적 위험성을 이유로 처벌하는 것이 아니라 그 주장과 행위의 내용 자체를 문제 삼아 처벌하는 것과 다를 바가 없다. 이는 우리 사회의 주류적 견해와 다른 불온하고 위험한 견해라는 이유로 특정 사상이나 견해의 표명을 금지하고 억압하는 것으로서, 다원주의적 가치관을 전제로 하는 민주주의의 정치적 이상에 정면으로 배치되는 것이다. 형법과 국가보안법은 반국가단체 등의 활동에 대한 표현행위 중 국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서에 실질적 해악을 끼칠 명백한 위험성이 있는 표현행위에 대한 처벌규정을 이미 충족

히 갖추고 있으므로, 그에 더하여 굳이 동조행위까지 처벌할 필요성이 인정되지 아니한다. 이적행위 조항 중 ‘동조’ 부분은 구성요건에 관한 엄격한 해석을 도외시한 채 수사기관과 법원이 자의적으로 처벌대상을 정할 수 있는 여지를 열어둔 것이다. 따라서 이적행위 조항 중 ‘동조’ 부분은 과잉금지원칙에 반하여 표현의 자유 및 양심의 자유를 침해하므로 헌법에 위반된다.” 고 이의를 제기하고 있다.⁵⁴⁾

나. 국가보안법 제7조의 이적표현물의 소지·취득행위 등의 죄의 해당성

앞서 살펴본 바와 같이 허가없는 북한방송의 시청취행위는 이적표현물의 소지 및 취득행위 등에 해당할 가능성이 있다. 국가보안법상 이적표현물은 “ ‘문서·도화 기타의 표현물’로써 개인적인 사상, 의견, 신념이나 이념 등을 글, 그림 또는 언어 등의 형상으로 나타낸 일체의 물건을 뜻하기 때문에 방송의 시청취도 넓은 의미의 이적표현물에 해당할 가능성이 높다. 이러한 이적표현물을 취득, 소지한다는 것은 이적표현물을 자기의 사실상의 지배하에 두는 것을 의미하므로, 국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 할 만한 위험성을 전혀 갖지 아니한 표현물 아닌한 이 죄의 구성요건에 해당할 가능성이 있다. 이미 헌법재판소는 이 이적표현물 조항이 표현의 자유와 양심의 자유를 침해하는 위헌성에 대하여도 명백하게 부정한 바 있다.

특히 방송제작물이 이적표현물에 해당한다고 본다면 이미 헌법재판소가 이적표현물의 소지·취득행위만으로도 그 표현물의 이적내용이 전파될 가능성을 배제하기 어렵고, 특히 최근 늘어나고 있는 전자매체 형식의 표현물들은 실시간으로 다수에게 반포가 가능하고 소지·취득한 사람의 의사와 무관하게 전파, 유통될 가능성도 배제할 수 없으므로, 이적표현물을 소지·취득하는 행위 자체가 지니는 위험성이 크다고 판시한 바에 따라 이적표현물의 소지·취득죄에 해당할 가능성이 크다.

54) 헌법재판소 2015. 4. 30. 2012헌바95·261, 2013헌가26, 2013헌바77·78·192·264·344, 2014헌바100·241, 2015헌가7(병합): “국가보안법 제7조 제1항 등 위헌소원 등” 중 재판관 김이수의 이적행위 조항 중 ‘동조’ 부분에 대한 반대이견

물론 이에 대해서도 헌법재판소 재판관의 소수의견이 개진되어 있다.⁵⁵⁾ 즉 이적표현물의 소지·취득행위는 그 자체로는 대외적 전파가능성을 수반하지 아니하므로, 국가의 존립과 안전에 어떠한 위해를 가할 가능성이 있다고 보기 어렵고, 이적표현물을 소지·취득한 자가 이를 유포·전파할 수도 있다는 가능성은 막연하고 잠재적인 가능성에 불과하고, 유포·전파행위 자체를 처벌함으로써 이적표현물의 유통 및 전파를 충분히 차단할 수 있으므로, 그 단계에 이르지 않은 소지·취득행위를 미리 처벌하는 것은 과도한 규제에 해당한다는 것이다. 이러한 이적표현물이 전자매체의 형식을 가지고 있는 경우에도 마찬가지이며 이적표현물을 소지·취득한 사람에게 이적행위를 할 목적이 있었는지 여부에 대한 인정 기준은 매우 추상적이고 주관적이며 불확실하므로, 행위자의 과거의 전력이나 평소의 행적을 통하여 추단되는 이념적 성향만을 근거로 하여 이적표현물을 소지·취득하고 있다는 사실을 문제 삼아 수사기관이나 법원이 자의적으로 처벌하는 것이 가능하게 되고, 반대자나 소수자를 억압하는 수단으로 위 규정이 오·남용될 가능성도 배제할 수 없다. 특히 이적표현물의 소지행위는 계속범에 해당하므로, 이적표현물을 취득한 후에 계속 소장하고 있어 의미없게 되고, 자신이 그러한 표현물을 소지하고 있었는지조차 인식하지 못한 상태에서 처벌되는 경우도 발생할 수 있다. 따라서 이적표현물 조항 중 ‘소지·취득한 자’ 부분은 과잉금지원칙에 반하여 표현의 자유와 양심의 자유를 침해하므로 헌법에 위반된다는 입장이다.⁵⁶⁾

결국 정부의 허가없는 북한방송의 시청취 행위는 민주적 기본질서의 훼손 혹은 국가변란을 의도하는 자의 행위를 찬양, 고무 선전할 목적으로 도서, 도화 기타의 표현물을 제작·수입·복사·소지·운반·반포·판매 또는 취득하는 행위에 포섭될 가능성이 충분하여 이 또한 미수범 및 예비,음모까지 포함하여 형사처벌의 대상이 될 수 있다.

55) 헌법재판소 2015. 4. 30. 2012헌바95·261, 2013헌가26, 2013헌바77·78·192·264·344, 2014헌바100·241, 2015헌가7(병합); “국가보안법 제7조 제1항 등 위헌소원 등” 중재판관 김이수, 재판관 이진성, 재판관 강일원의 이적표현물 조항 중 ‘소지·취득한 자’ 부분에 대한 반대의견

56) 재판관 김이수, 재판관 이진성, 재판관 강일원의 이적표현물 조항 중 ‘소지·취득한 자’ 부분에 대한 반대의견

(2) 북한지역에 기자파견(기자교류)

가. 국가보안법 위반 여부

기자의 파견행위는 국가보안법 제7조의 고무찬양의 죄를 구성하기에 충분하다. 또한 동법 제8조의 ‘회합·통신등에 관한 죄이 구성요건을 충족시킬 수 있다. 즉 ‘국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 정을 알면서 반국가단체의 구성원 또는 그 지령을 받은 자와 회합·통신 기타의 방법으로 연락을 하는 행위’에 해당하기에 충분하기 때문이다. 물론 구성요건 혹은 위법성 해당성은 모두 남북한의 명문의 협정이나 대한민국정부의 허가없이 기자를 상주활동하는 행위를 전제로 한다.

나. 국가보안법의 적용원칙의 관점

국가보안법은 제1조에서 그 입법목적이 국가의 안전을 위태롭게 하는 반국가활동을 규제함으로써 국가의 안전과 국민의 생존 및 자유를 확보함을 목적으로 한다고 하면서 그 해석과 적용에 있어 그 목적달성을 위하여 필요한 최소한도에 그쳐야 하며 이를 확대 해석하거나 헌법상 보장된 국민의 기본적 인권을 부당하게 제한하는 일이 있어서는 안된다고 규정하고 있다.

그러나 국가보안법 제1조의 규정에도 불구하고 현재까지 최소한의 범위로 적용하기 보다는 확장하여 적용해왔다는 것이 일반적인 평가이다. 그 이유는 국가보안법의 주관적 목적조항이 지나치게 모호하고 추상적인데다가 법문언 자체에서 북한을 이러한 주관적 목적이 충족되도록 미리 설정해놓고 있기 때문인 것으로 풀이된다.

한편 명시적인 허가에 의하거나 정치적 합의에 의해 방북 혹은 대북접촉인 경우 국가보안법의 적용이 사실상 회피된 것은 그로 인하여 ‘주관적 목적’의 결여 등으로 위법성이 조각되었다고 판단된다.

현행 국가보안법의 해석상 남북한간 정치적 타결이나 대한민국정부의 명시적인 허가 없는 북한방송의 시청취행위나 특파원의 파견 및 활동은 그동안 헌법재판소의 심판례에

비추어보면 국가보안법의 위반행위로 처벌되더라도 헌법재판소는 위헌성이 없다고 판단할 가능성이 높다.

제3절 남북방송교류를 위한 법제도 개선과 법제화방안

I. 국가보안법의 해석·적용의 개선

지금까지 국가보안법이 입법된 이래 국가보안법상 북한과 관련된 행위인 경우 ‘자유민주적 기본질서에 대한 위해’를 해석함에 있어 매우 광범하게 구성요건의 해당성을 인정하여 왔고 적어도 그 기본원칙에 있어서만큼은 일관되게 그 입장을 유지하여 왔다.

헌법재판소의 판단은 그동안의 입법적 보충이나 남북관계의 개선 등 시대적 요청의 변화에 따라 부분적으로는 진보적인 방향으로 엄격한 적용을 요구하는 추세를 보이고는 있지만, 근본적이고 본질적인 내용에 있어서는 변함이 없다. 앞으로도 남북관계가 아무리 진전되어 있더라도 분단극복이 없는 한 이러한 해석과 적용은 달라질 가능성은 없을 것으로 본다. 왜냐하면 우리사회가 (자유)민주적 기본질서에 대하여 우리 헌법상의 근본적 결단으로 보고 우리 체제에 대한 최후의 보호가치로 보는 관점이 달라지지 않을 것이기 때문이다.

남북관계의 경색국면이 완화되어 일시적으로 혹은 어느 정부나 정권의 시대에 있어서는 국가보안법의 적용을 완화하는 시기가 있을 지언정 그것이 항구적으로 보장되지는 않는다.

기술진보에 따라 북한방송의 시청이 반드시 전파가 아닌 인터넷 혹은 기타 다른 매체의 방법으로 이루어질 가능성이 있더라도 당국의 허가없는 북한방송의 시청취행위는 결국 국가보안법의 위반이라는 위험에 항상 노출될 수 밖에 없다.

결론적으로 정부의 허가없는 북한방송의 시청취행위는 진보적인 정부의 출현과 남북관계의 긴장완화에 따라 국가보안법의 적용을 소극적으로 할 수는 있지만 그것이 보장되지 않는 불안정성을 내포하고 있다. 따라서 법정책으로 남북방송교류의 적극추진을 위한 법제도적 안전장치를 마련하고 그에 대한 국가보안법의 적용을 배제하는 조치가 필요하다.

II. 입법적 개선

(1) 입법적 개선의 개요

남북간 문화적, 정신적 통합을 이루기 위해서는 그 전제로서 방송개방이 필수적임을 일통일의 사례에서 검증한 바 있다. 그렇다면 현재의 답답한 국면을 획기적으로 진전시킬 수 있는 방송개방을 가능하게 하는 입법적 근거를 제공하는 것이 중요하다. 이를 위해 다음과 같이 3단계의 입법적 해결을 제시하고자 한다.

1단계	<p style="text-align: center;">남북한 방송교류(방송개방)에 정부간 합의 및 협정체결</p> <ul style="list-style-type: none"> · 이 협정에서 양측 정부가 실행하여야 하는 사항을 목록화하여 합의, · 협정을 기초로 남북의 방송사업자간 구체적 교류협력협약을 체결
2단계	<p style="text-align: center;">남북한 방송교류(방송개방)협정내용의 국내법 규정화</p> <ul style="list-style-type: none"> · 방송법상 북한방송의 수신 혹은 북한방송프로그램의 송출, 방송제작협력, 방송 프로그램의 상호 교환 및 방영 등을 규정화함. · 방송통신발전기본법에서는 그 남북방송교류편에서 남북방송 상호 시청취 및 기자 교류에 관한 구체적인 별도의 규정을 신설
3단계	<p style="text-align: center;">남북한협정 및 방송법규에 기초한 방송교류행위에 대한 국가보안법의 적용예외규정 신설</p> <p>국가보안법에 일반적으로 남북간 협정 혹은 협약을 기초로 이루어지고 관련법률에 의해 허용된 행위에 대해서는 국가보안법의 관련규정에 대한 적용 예외규정을 둔다.</p>

(2) 남북한 정부간 방송개방에 관한 협정

가. 방송개방의 우선적 실행의 중요성

방송교류의 핵심은 남북한의 시청자가 상호 상대방의 자유롭게 시청하게 하는 것이다. 이 최종단계의 방송개방에 도달하지 않고는 이전단계의 어떠한 방송교류도 불안정하거나 물거품이 된다는 것을 그동안 우리의 남북관계의 역사에서 경험한 바 있다.

전술한 바와 같이 분단당시 체제경쟁에서 뒤져있던 동독 조차 자신들의 헌법상 기본권의 보장, 문화적·역사적·민족적 동질성의 회복이라는 차원에서 1973년 완전한 방송개방을 단행한 바 있다. 그리고 이 방송개방은 이미 동서독간 전반적인 문화예술의 동질화를 추구하는 1986년의 문화협정에 훨씬 앞선 것이다. 동서독이 낮은단계의 방송교류를 추진하지 않고 처음부터 최종 단계의 방송개방을 추구했던 것은 시사하는 바 크다.

나. 방송개방이 포함된 남북간 협정의 체결

1986년의 동서독 문화협정은 이미 오래전부터 실현되고 있는 방송개방은 포함되어 있지 않지만 문화, 예술, 교육, 학문 및 이들과 관련된 영역이 포함된 매우 광범하고 포괄적인 교류협력을 통해 문화적 동질성을 완성하는 의미를 가진다. 이로부터 만 3년만에 통일운동이 시작되었을 만큼 실로 일반적인 동질화에 대한 합의이었다.

남북한 협정을 체결할 가능성과 관련하여 그 당시의 대내외적 여건과 비교 해 볼 필요가 있다.

- 우선 인터넷 혹은 위성방송 등 시대적 기술진보의 수준은 그 당시보다 훨씬 개방적이거나 더 좋은 여건이다.
- 현재 남북한 정치적 관계나 국제 정치적 여건은 그 당시와 유사하거나 약간 불리하다고 판단된다. 따라서 이러한 대내외적인 여건과 북한의 예상되는 태도를 고려하여 문화협정의 범위에 관하여는 두가지의 안이 고려될 수 있다.

① 제1안: 포괄적 문화협정

○ 협정안의 내용

이는 당시 동서독이 맺었던 문화협정과 유사하게 문화, 예술, 교육, 학문 및 방송교류를 포함하는 포괄적인 교류협정을 맺는 방안이다. 여기에 방송교류를 포함시키고 특히 방송 개방을 핵심내용으로 한다. 문화협력의 내용은 다음과 같다.

- 주요원칙

- 남북간 상호이해와 실현가능한 범위에서 문화, 예술, 교육 및 학문 분야 및 기타 이와 관련된 영역에서 상호 협력을 추구하고 장려한다
- 상호협력은 관련 관할 정부기관, 행정관청, 산하 기관, 단체 및 이 분야에서 활동하는 개인들간에 이루어지는 협력을 포괄한다.
- 상호협력 및 교류를 함에 있어 각 상대측의 국내법규 및 각종 국제법규, 협정에서 규정하는 각각의 의무를 준수하여야 한다.
- 협정 당사자는 이 협정에서 정하는 범위내에서는 협정의 이행을 위해 필요한 조건을 보장한다.

- 교육분야: 학교교육, 직업교육, 성인교육 및 대학교육의 협력과 교류 지원

- 문화예술분야: 미술, 영화, 음악, 문학, 표준어, 박물관, 기념물 및 유적관리 및 기타 유사 분야의 협력 및 교류 지원

- 상호방문 공연: 예술가 및 음악 등 방문 공연 등 지원

- 문화예술영화등의 상업적 이용행위 및 출판,인쇄행위 등

- 도서관분야: 정기간행물 교환, 도서대차서비스, 도서목록화, 도서전시회등의 교류 협력 지원

- 방송분야: 라디오 및 TV방송의 전파·위성·인터넷을 통한 방송개방(시청취 허용), 기자(특파원)교류, 방송프로그램의 제작협력, 방송프로그램의 상호구매 및 상호방영 등 지원
- 스포츠 분야: 축구, 농구, 탁구등 스포츠경기의 상호교류, 국제경기의 공동 선수단 운영 및 공동 참여, 국제경기의 공동주최등 협력 및 지원
- 직업훈련생과 학생을 포함하는 청소년교류 및 협력의 지원
- 협력지원을 위한 재정적 이행: 상호 일정기간 단위의 재원마련과 이행계획

○ 포괄적 협정의 장점

기존 남북간 진행되어온 한정된 교류를 포괄하여 교류협력을 체계화하고 제도화함으로써 남북간 문화교류 및 협력을 안정적으로 운영할 수 있다.

남북한 모두 장기간 분단으로 인하여 형성된 문화적 이질성을 극복해야 한다는 당위성을 공감하고 있으므로 포괄적 문화협정에 대한 정당성이 용이하게 확보된다.

주요 핵심사항인 방송개방을 포괄적 문화협정 안에 포함시킴으로써 북한내에서 발생할 수 있는 이에 대한 저항감을 완화할 수 있다.

포괄적인 문화예술분야의 교류협력은 방송개방을 적극 뒷받침할 뿐만 아니라 거꾸로 방송개방으로 인하여 보다 광범한 문화예술분야로의 확대 및 강화가 일어나 선순환의 상호작용을 하게 된다.

○ 포괄적 협정의 단점

포괄적인 분야의 남북간 협정에 대하여 북한이 부담을 느낄 가능성이 있고 준비부족으로 인하여 협정의 성사가 불투명할 가능성이 있다.

광범한 포괄협정에 대하여 장기간의 준비과정이 필요하고 협상이 오래 진행될 가능성이 있다.

② 제2안: 방송교류협정안

이 안은 남북간 기본협정을 체결하는 범위를 방송교류에 한정시키는 방안이다.

○ 기존 2002년 방송교류활성화를 위한 합의서의 강화 및 구체화

2002년 남북대표간 합의한 ‘방송교류 활성화를 위한 합의서’의 내용은 기본적으로 ‘방송협력에 관한 남북기본합의서’의 체결을 준비하기 위한 합의이다. 따라서 그 내용이 추상적이며 구체성을 띠지 못하고 있다. 따라서 이 합의서에서 언급된 원칙과 내용보다 확대 강화된 형태와 내용이어야 하며 구체적인 내용을 담고 있어야 한다. 을 보다 구체화하는 정부간 협정을 맺어야 한다. 따라서 실현되지도 못한 2002년의 ‘방송교류활성화를 위한 합의서’가 실현되지 못한 원인인 겉핥기식이 아니라 본질적이고 핵심적이며 구체적인 내용이 포함될 수 있도록 하여야 한다.

○ 방송개방이 포함된 남북방송교류에 관한 협정안의 내용

- 방송교류에 국한된 남북한정부간 협정에는 방송의 상호개방과 기자교류가 반드시 포함되어야 한다. 그 밖의 하위 단계의 방송교류가 중심이 되는 것은 지금까지의 실패의 역사를 되풀이하는 것에 불과하다. 남북한 상호간 방송개방만이 다른 방송교류를 의미있게 만들 수 있다.
- 또한 이들 남북한 방송의 상호개방과 기자교류를 명문의 협정을 통해 정당화근거를 만들어 놓은 후에야 비로소 이를 통해 남북한이 각자 관련 법령에 이를 명시할 수 있고 이를 통해 국가보안법의 저촉으로부터 자유로워질 수 있다.

- 방송교류에 관한 협정의 대상과 범위

- 남북한 방송의 상호 자유로운 시청취 허용
- 방송프로그램의 공동제작
- 방송프로그램에 대한 상호교환 취득 및 저작권보호

- 교환된 방송프로그램의 편집방영 및 사용의 허용
- 방송사 및 방송관련자의 정기적 인적교류
- 신작 방송프로그램의 견본시 정기적 개최
- 특파원(기자) 및 카메라팀에 대한 상호 주재 허용 및 활동 지원
- 국제경기의 공동중계 및 공동
- 방송관련 경쟁대회, 전시회, 학술회의등의 공동참여 및 상호방문
- 방송프로그램 제작기술 경험의 공유 등

○ 기자(특파원)교류에 관한 내용

북한에 외국방송사를 포함한 외국 언론인(특파원)의 활동을 허용 또는 규제하는 것은 사회주의체제의 입장에서 보면 중대한 문제에 속한다. 외국언론인이 사회주의체제에 대한 비판과 쓴소리는 내부주민에게 영향을 미쳐 체제유지에 중대한 도전이 될 수 있기 때문이다.

동독의 경우에는 1973년2월 해외언론기관 및 특파원활동 허용과 규제를 위한 별도의 법령을 만들어 시행한 바 있다.⁵⁷⁾ 또한 이 시행규칙을 만들어 외국특파원의 국내법을 이탈하는 활동들에 대하여 규제하는 구체적인 가이드라인을 두었다.

따라서 남북정부간 방송교류에 관한 협정내용안에는 반드시 특파원의 상호교류의 내용이 포함될 수 있도록 하는 것이 필요하다. 다만 여기에는 북한측이 부담을 크게 가질 가능성을 배려하여 활동의 보장과 함께 북한국내법의 준수에 관한 몇 가지 규율사항을 협정문 안에 포함시킬 수 있다.

57) Gbl. Teil I, Nr.10 vom 1.3.1973, S. 99-100; Gbl. Teil I, Nr.10 vom 11.4.1979, S.81-82.

- 언론인의 활동에 관한 일반적으로 승인된 국제법규와 북한의 국내법규를 준수할 것,
- 북한(국가)에 대한 비방과 명예를 훼손하는 행위가 있는 경우 관할기관 및 책임자에 대해 이를 즉각 중단하고 재발방지등 시정조치를 요구할 수 있을 것,
- 정확하고 공정하며 진실한 보도에 대한 의무 및 악의적인 왜곡행위 금지의무
- 언론인의 임무를 일탈하는 남용행위 금지 등.

(3) 방송 관련법의 개선

가. 방송법

○ 방송법상 남북의 문화적 동질성회복을 위한 방송의 역할과 임무를 부여

현행 제44조의 민족의 동질성회복을 위한 방송프로그램에 대한 ‘노력’규정을 개정하여 구체적으로 공영방송사 KBS, EBS, 각 공영 위성방송(KBS월드 및 아리랑TV)에 남북문화 및 민족의 동질성 회복을 추구하는 방송프로그램을 제작 및 편성의무를 부여한다.

방송법상 방송위원회와 공영방송에게는 남북방송교류에 적극 참여할 책무를 부여한다.

○ 방송법상 제1조의 용어정의에서 남북방송개방에 관한 법적 개념을 명확히 규정하고 이로부터 파생되는 기존의 용어에 대한 개념정의를 다시 함.

방송법상 “방송”이라 함은 방송프로그램을 기획·편성 또는 제작하여 이를 공중(개별 계약에 의한 수신자를 포함하며, 이하 “시청자”라 한다)에게 전기통신설비에 의하여 송신하는 것으로서 각종 매체 및 각종의 방송사업자를 정의하고 있는데, 여기서 방송의 개념 중 수신자를 북한지역 또는 ‘남북방송교류협정’에 의해 수신이 예정된 북한시청자를 포함시켜 정의한다.

또한 각종 ‘지상파방송사업’, ‘종합유선방송사업’의 개념안에 북한지역에 대한 전송사업을 명기하는 한편, 북한방송을 받아 남한측에 전송하는 경우도 이러한 사업자의 사업유

형에 포함되도록 명기하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 후술하는 바와 같이 국가보안법에 의 구성요건 해당성을 아예 처음부터 차단하기 위함이다.

○ 남북한 방송의 방송개방의 지원에 관한 규정

방송법은 방송사업자들을 규율하는 소위 업법의 성격을 지니고 있으므로 남북한협정에 의해 합의된 남북한방송의 상호 시청취 허용에 관해 직접 규율하는 것을 적합하지 않다. 그러나 방송사업자들이 남북한 방송을 상호 시청할 수 있도록 행정적, 기술적 여건을 형성하고 지원하는 규정을 두는 것은 이 법의 규율범위에 속한다.

따라서 남한방송의 북한시청취자를 위한 직접 전파를 전송하는 사업자 뿐만 아니라 위성방송사업자, 종합유선방송사업자등에 대해 북한의 시청취자들에게 용이하고 자유롭게 접근가능한 기술적 여건을 형성하고 지원하는 규정을 둘 필요가 있다. 또한 남북한간 전송시스템의 상이함이 유지되는 경우 다른 방송형태에 의해 남북방송개방이 이루어질 수밖에 없게 되기 때문에 남한의 방송사업자가 북한의 방송을 어떻게 남한내에 전송 혹은 전파할 것인지 등에 대한 별도의 규정이 필요할 수 있다.

○ 방송법상 방송통신위원회에 방송교류에 관한 임무부여

현재는 방송통신발전기본법상 방송교류위원회에 남북한 방송교류의 추진에 대한 역할을 부여하고 있지만, 남북한 방송교류에 관한 협정이 체결된 이후에는 방송교류의 공적 임무성을 제고한다는 의미에서 방송통신위원회에 남북방송교류에 대한 역할과 임무를 부여하는 것이 바람직하다.

이를 위하여 남북간 방송교류협정의 취지에 따라 방송법상 방송통신위원회에 남북한간 방송통신의 교류 및 협력에 대하여 적극적인 역할과 임무를 수행할 것을 주문하는 규정을 명기하는 것이 필요하다.

또한 방송법상 방송통신위원회에 대해 부여해야 하는 또다른 임무는 과학기술정보통신부와 협력하여 남북 방송통신 교류 추진을 위한 인력과 예산을 확보하고 중심적인 역

할을 수행하는 것이다. 독일 문화협정에서도 보듯이 남북한 정부당국간 방송교류에 관한 협정에서도 관련 관할정부기관에 예산확보 및 인력에 대한 규정을 둔 것은 모두 그 구체적인 실행을 담보하기 위함이다. 따라서 이 협정의 내용을 기초로 하여 방송통신위원회에 대하여는 방송교류의 협력 및 지원을 위한 예산과 인력의 확보에 관한 책무를 부여할 필요가 있다.

나. 방송통신발전기본법

방송통신발전기본법 제22조는 남북 간 방송통신교류 및 협력에 관하여 규정하고는 있지만 모두 추상적인 선언규정일 뿐이다. 그 시행령도 마찬가지로 구체성을 가질 수 없다. 한다. 이 모든 것이 남북한관계의 정치적 바람때문에 생기는 일이다.

따라서 남북한정부간 방송교류에 관한 협정을 기초로 이를 구체화하는 내용을 방송통신발전기본법에 담을 필요가 있다. 여기에는 현재의 단편적인 제22조의 규정형식이 아니라, 하나의 장을 신설하는 것이 바람직하다. 이법의 남북방송교류지원에 관한 별도의 장에서는 세가지의 사항을 구체적으로 규정하도록 한다:

- 방송기자(특파원)의 교류 및 활동에 대한 지원
- 남북한 방송교류협정에서 제시된 남북방송개방에 따라 남북한 시청자 청취자가 용이하게 상대방 방송에 접근할 수 있도록 행정적, 기술적 협력 및 지원: 남한과 북한 방송이 시청자 및 청취자가 자유롭게 장애없이 시청할 수 있도록 전파의 송신, 다른 미디어 형식의 송출방식에 대한 협력 및 지원 등
- 방송교류에 관한 협정에서 제시된 방송교류의 범위와 내용을 이 법에 의해 신설된 ‘방송교류위원회’의 임무로써 구체적으로 규정화하는 것이 필요하다. 여기에는 ① 방송프로그램에 대한 상호교환 취득 및 저작권보호, ② 교환된 방송프로그램의 편집 방영 및 사용의 허용, ③ 방송사 및 방송관련자의 정기적 인적교류, ④ 신작 방송프로그램의 견본시 정기적 개최, ⑤ 특파원(기자) 및 카메라팀에 대한 상호 주재 허용

및 활동 지원, ⑥ 국제경기의 공동중계 및 공동제작, ⑦ 방송관련 경쟁대회, 전시회, 학술회의등의 공동참여 및 상호방문, ⑧ 방송프로그램 제작기술 경험의 공유 등

(4) 국가보안법의 개선

남북방송교류와 관련 최대의 난제는 바로 국가보안법의 문제였다. 지금까지 방송교류를 제약할 수 있는 몇몇 규정에 대해 헌법재판소의 심판이나 유권해석으로 명확하게 그 적용을 제외하는 방법도 있을 수 있다. 그러나 이 경우 정치적 상황에 따라 달라질 수밖에 없는 불안정성을 내포하고 있다. 결국 방송교류에 관한 협정을 기초로 각종 방송관련법에서 허용하는 방송교류관련행위에 대해서는 국가보안법의 적용을 아예 배제하는 규정을 명기하는 것이 법적 안정성의 측면에서 더 낫다고 판단된다.

국가보안법에 그 적용을 배제하기 위한 규정을 신설하는 것은 기존 국가보안법의 체계나 규정내용의 관점에서 볼 때 매우 어려운 일이다.

- 우선 국가보안법의 기존체계 관점에서 볼 때 그러한 예가 존재하지 않을 뿐만 아니라, 실제로 그 적용여부나 적용범위의 문제는 오로지 실정법의 해석과 적용의 문제여서 헌법재판소나 법원의 판단에 의존해왔기 때문이다. 실제로 현재의 시점에서조차 허가받지 않은 북한방송의 시청취행위는 그 자체만으로는 해석상 국가의 안전을 위협할 가능성이 없는 행위이고 부가적인 주관적 구성요건도 존재하지 않기 때문에 국가보안법에 저촉되지 않을 가능성이 더 높다. 그러나 이러한 해석과 적용이 불안정하다는 데 문제의 심각성이 있는 것이다.
- 또한 국가보안법의 기존규정내용의 측면에서 바라보면 국가보안법상의 규정내용들이 서로 연결되어 있고 또한 그 연결된 내용이 국가보안법상의 각종의 죄에 쉽게 포섭될 수 있도록 해석되어 있다는 게 문제이다. 예컨대 여전히 논란의 대상이 되고 있는 바와 같이 이 법의 애당초 입법취지와는 달리 북한을 반국가단체로 규정해버린 결과, 이 법상 모든 죄에서 북한과 관련된 행위는 바로 국가보안법에 쉽게 포섭될 수 밖에 없게 되는 결과를 초래한 것이다.

이러한 곤란성을 고려하여 국가보안법의 규정에서 바로 그 주된 연결점인 ‘반국가단체’의 적용이나 애매한 주관적 구성요건이 포괄적으로 쉽게 충족되지 못하도록 국가보안법의 제1조에서 그 적용을 배제하는 일반규정을 둘 필요가 있다:

- 국가보안법은 제1조는 그 입법목적은 “국가의 안전을 위태롭게 하는 반국가활동을 규제함으로써 국가의 안전과 국민의 생존 및 자유를 확보함을 목적으로 한다고 하면서 그 해석과 적용에 있어 그 목적달성을 위하여 필요한 최소한도에 그쳐야 하며 이를 확대해석하거나 헌법상 보장된 국민의 기본적 인권을 부당하게 제한하는 일이 있어서는 안된다”고 규정하고 있다.
- 그러나 이러한 남용제한 규정에도 불구하고 실제에 있어서는 사안별로 확장하여 적용해왔다는 것이 문제이므로 일반적인 평가이다. 그 이유는 국가보안법의 주관적 목적조항이 지나치게 모호하고 추상적인데다가 범문언 자체에서 북한을 이러한 주관적 목적이 충족되도록 미리 설정해놓고 있기 때문이다.

따라서 국가보안법 제1조의 후단에는 “남북한간의 협정에 의하거나 그 협정을 기초로 국내의 법률로 허용된 남북한간 각종의 교류행위에 대하여는 이 법의 적용을 배제한다”는 규정형식을 둘 필요가 있다.

- 그러한 규정을 명기함으로써 명시적인 허가에 의하거나 정치적 합의에 의해 방북 혹은 대북접촉인 경우 명확하게 국가보안법의 적용을 배제시키는 것이 마땅하다.
- 방송교류의 핵심적 행위(북한방송의 시청취행위, 기자교류)는 어떠한 경우에도 국가보안법이 목적으로 하는 국가변란 혹은 국가안전에 위협하는 ‘현실적’으로 존재하는 위험행위가 될 수는 없는 것이다.
- 그럼에도 불구하고 북한방송의 시청취행위자나 파견된 기자등이 별도의 범죄행위를 구성하는 경우에는 국가보안법이 아닌 예컨대 간첩죄(형법 제98조)등 형법상의 범죄로 처리하면 충분하다.

korea
legislation
research
institute

제5장 결 어

제5장

결 어

통일은 남북한 공히 각 분야에서 무엇인가를 준비하는 것으로부터 이루어질 수 있다. 그중에서 가장 기초적이고 핵심적인 준비는 남북한 공히 국민들로부터 통일후의 체제에 대한 동의를 얻는 것이다. 그런데 이 동의를 얻어야 하는 준비과정은 매우 어려운 일이며 공짜로 그리고 하루 아침에 얻어지는 것이 아니다. 남북한이 분단 장기화를 맞으면서 생긴 정치경제 및 사회체제의 간극, 정신적·문화적 이질화는 그 극복 또는 동화를 위해 많은 시간과 노력이 필요한 것이다. 방송은 이러한 남북한의 차이를 가장 효과적으로 극복하게 해주는 수단이라는 것이 독일통일의 경험이 말해주고 있다.

우리의 경우 2000년대 초부터 남북한 방송교류가 시작되었지만 18년이 지난 현 시점에서 아무런 진전이 없었다. 왜 그런것인가? 남북 긴장관계가 해소되지 않은 상태에서 당연한 귀결이라고 생각할 수도 있다. 그러나 방송개방이 통일을 위한 가장 중요한 초석이라는 것에 대한 인식의 부재에서 비롯된다.

이 연구는 방송개방을 통해 북한체제를 개방시키거나 잘사는 대한민국체제로의 편입을 유도하려는 데에 목적이 있는 것이 아니다. 오히려 방송개방의 목적은 우선 남북한 국민이 공히 서로의 방송을 통해 각자의 정치, 경제, 사회질서를 알아가고 비교하며 차이의 간극을 스스로 좁힐 수 있도록 시간과 사유를 하도록 하는 데에 있다. 또한 남북한 국민이 남북한 방송을 시청하면서 스스로 문화적, 민족적 동질감을 찾는 훈련한다는 것도 중요한 점이다.

이제 남북관계가 해빙을 뛰어넘어서는 수준으로 발전되고 있다. 현재 남북관계 국면과 남북한 각자의 상황여건은 동서독 통일 약 5년전인 즉 1985년 즈음의 상황과 여러 가지 측면에서 유사하다. 하루빨리 방송개방을 포함하는 폭넓은 방송교류를 해야 하는 시점이다.

독일통일은 방송에 의한 혁명이었다는 것이 일반적인 평가이다. 그러한 방송에 의한 혁명은 서독정부가 꾀한 장기의 계획이자 전략의 산물이었다. 서독정부는 방송을 통한 동서독주민의 정신적 통합을 이루고자 많은 시간과 노력 그리고 재정을 투입하였다. 동서독이 서로 방송개방을 한지 15년 만에 그리고 광범한 방송교류 및 협력을 시행한지 3년 만에 통일을 이루었다. 서독TV와 라디오가 방송하는 뉴스, 보도 및 시사프로그램, 드라마, 오락물을 매일 시청하던 동독주민들은 15년 동안 마음속으로 미래의 살아갈 체제를 서독의 체제로 굳히고 있었다. 당시 서독의 사회적 시장경제질서와 사회국가체제는 동독이 구가하는 사회주의의 사회보장을 뛰어넘는 고도의 복지체제에 의해 이미 사회주의체제를 포섭하고 있었다. TV방송 등을 통해 이 모든 상황을 인지하고 있던 동독인들은 한순간의 기회를 맞아 통일 및 시민운동을 벌였고 서독TV는 매일 이 상황을 중계하며 자극하며 전파함으로써 되돌릴 수 없는 혁명을 이끌었다. 동독지도부는 동독국민들이 선택한 마음을 되돌리거나 저지할 수 없었고 방해하지도 않았다.

이 연구는 남북한의 상호 방송개방을 위해 우선 정부가 획기적인 발상의 전환을 해야 하고, 그리고 구체적이고도 명확한 목표와 전략을 갖고 이를 실행할 것을 주문하고 있다. 특히 방송개방의 최대 걸림돌인 국가보안법의 장애물을 넘기 위해 3단계의 조치방안을 제안한다.

- 첫 단계는 우선 우리가 먼저 북한방송의 시청취를 허용하고 북한과 방송개방이 포함된 방송교류에 관한 협정을 체결한다. 여기에는 두가지 방안이 가능하다. 첫째는 1986년 동서독의 문화협정과 같이 문화, 예술, 교육 등이 포함된 광범한 문화교류협정을 체결하는 방안이고, 둘째는 방송개방과 기자교류가 포함된 좁은 범위의 방송교류에 관한 협정을 체결하는 방안이 있다. 어떤 방안을 선택할 지는 북한이 응하는 태도에 따라 달라질 수 있다.

- 둘째 단계는 이 남북한 정부간 협정내용을 방송법, 방송통신발전기본법등 국내법에 모두 수용하여 규정화한다.
- 마지막 단계는 국가보안법의 제약을 뛰어넘기 위한 단계이다. 즉 남북한간 협정과 이를 수용한 국내법에 의해 허용되는 남북교류행위(방송개방 및 기자교류행위)에 대해서는 국가보안법의 관련 규정의 적용이 제외된다는 적용예외규정을 신설한다.

korea
legislation
research
institute

참고문헌

참고문헌

- 방송위원회, 『말·소리·빛 풍경을 나누다 II』, IV.남북방송교류추진현황.
- 방송위원회, 『2기 방송위원회 방송백서』(2003.5~2006.4), 방송통신위원회 2006.5.
- 방송통신위원회, 남북방송통신 산업 협력 활성화 정책수립을 위한 시뮬레이션 개발연구, 2008.2, 95면 이하.
- 김여라, “남북방송교류의 현황과 개선과제”, 국회입법조사처 이슈와 논점 제1464호, 2018.5.9.
- 이우승/박경세, 『남북방송교류 종합정책 연구, 한국방송진흥원 연구보고』 01-04, 2001.11.
- 이기현 (한국방송영상산업진흥원), 『남북 화해시대의 방송저널리즘』, KBI 02-04 연구 보고서, 2002.4.
- 이정기, “남북방송교류 현황과 교류협력 발전방안 - 드라마 <사육신>사례를 중심으로”, 경희사이버대학교 2007.11.
- Jost-Arend Bösenberg, Die Aktuelle Kamera(1952-1990), Lenkungsmechanismen im Fernsehen der DDR, Potsdam 2004.
- Rolf Gersick, 『40 Jahre Presse, Rundfunk und Kommunikationspolitik in der DDR』, München 1989.
- Peter Ludes(Hg.), DDR-Fernsehen-intern: Von der Honecker Ära bis “Deutschland einig Fernsehland”, Berlin 1990.

Walter Friedrich, Mentalitaetswandlungen der Jugend in der DDR, in: APuZ, B 16/17, 1990.

Norbert Linke, “Die Rezeption der Programme von ARD und ZDF in der DDR als Gegenstand der SED-Kommunikationspolitik”, in: Publizistik 32/1987.

Kurt Rudolf Hesse, 『Westmedien in der DDR, Nutzung, Image und Auswirkungen bundesrepublikanischen Hörfunks und Fernsehens』, Koeln 1988.

K. Peter Etzkorn/Hans-Jörg Stiehler: The “Valley of the Clueless”- Results from an Historical Experiment, in: Communications 23/1998, Heft 3.

Fritz Pleitgen, Die Sicherheit war mit Sicherheit dabei. Die Erfahrungen eines Korrespondenten in der DDR(I), In: Die Zeit Nr.34 vom 20.8.1982.

Helmut Hanke, “Macht und Ohnmacht des Mediums, Wandel in Funktion und Gebrauch des DDR-Fernsehens. Dokumentation der GFF-Tagung 1990(Schriften der Gesellschaft fuer Film- und Fernsehwissenschaft, 14), hrsg. v. Knut Hickethier und Irmela Schneider(Berlin 1992).

Ulrich Deppendorf, “Die Rolle des Westfernsehens bei der revolutionaeren Wende”, in: Peter Ludes(Hrsg.), DDR-Fernsehen intern. Von der Honecker-Aera bis ‘Deutschland einig Vaterland’(Berlin 1990).

통일법제 연구 18-19-②-04

분단국가의 사회문화법제 연구
남북방송교류의 법제화 방안 연구

2018년 9월 26일 인쇄
2018년 9월 28일 발행

발행인 | 이 익 현

발행처 | 한국법제연구원
세종특별자치시 국책연구원로 15
(반곡동, 한국법제연구원)
전화 : (044)861-0300

등록번호 | 1981.8.11. 제2014-000009호

홈페이지 | <http://www.klri.re.kr>

값 7,000원

1. 본원의 승인없이 전재 또는 역재를 금함. ©
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN : 978-89-6684-877-5 93360

저자명(책임)

이 준 섭

학 력

독일 Giessen대학교 법학박사
(현) 아주대학교 법학전문대학원 교수

연구실적 및 논문

독일통일과정에서의 구동독 국영기업의
민영화 (아주법학 2017)

감사책임법 (법문사 2005)

EU은행 · 증권법 (박영사 1995)

사회적기업의 이념적 기초와 개념에 관
한 연구 (아주법학 2015)

외부감사인의 비례책임제도 (상사법연구
2015)

자본시장법상 공동보유(증권법연구
2014) 외 다수

분단국가의 사회문화법제 연구

남북방송교류의 법제화 방안 연구

KLRI KOREA LEGISLATION
RESEARCH INSTITUTE



9 788966 848775

ISBN 978-89-6684-877-5

값 7,000원